DAS PROBLEM DER STAATENGLEICHHEIT IN DER ORGANISATION DER VÖLKERGEMEINSCHAFT

Dissertation zur Erlangung der Würde eines Doktors beider Rechte, vorgelegt der hohen juristischen Fakultät der Universität Freiburg in der Schweiz

von

JOSEPH FRIEDRICH FELDER

von Schüpfheim (Luzern)

Genehmigt von der juristischen Fakultät am 9. Dezember 1948 auf Antrag von Hrn. Prof. Dr. Eugen Isele (erster Referent) und Hrn. Prof. Dr. A. Favre (zweiter Referent)

1949

DAS PROBLEM DER STAATENGLEICHHEIT IN DER ORGANISATION DER VÖLKERGEMEINSCHAFT

Dissertation zur Erlangung der Würde eines Doktors beider Rechte, vorgelegt der hohen juristischen Fakultät der Universität Freiburg in der Schweiz

von

JOSEPH FRIEDRICH FELDER

von Schüpfheim (Luzern)

Genehmigt von der juristischen Fakultät am 9. Dezember 1948 auf Antrag von Herrn Prof. Dr. Eugen Isele (erster Referent) und Herrn Prof. Dr. A. Favre (zweiter Referent)

BUCHDRUCKEREI SCHÜPFHEIM AG., SCHÜPFHEIM — 1950

Mit der Annahme einer Dissertation beabsichtigt die iuristische Fakultät der Universität Freiburg nicht zu den darin enthaltenen wissenschaftlichen Meinungen Stellung zu nehmen.
(Fakultätsbeschluss vom 1. Juli 1916)

DEM ANDENKEN MEINER MUTTER

FÜR MEINEN VATER

INHALTSVERZEICHNIS

I. KAPITEL

Die Staatengleichheit: Begriffsabgrenzung und Platz im System des Völkerrechtes 9

§ 1: Die Gleichheit. 9

A. Die Voraussetzung der Gleichheit 9

I. Die Verschiedenheit 9

II. Die Vergleichbarkeit 10

B. Der Begriff der Gleichheit 11

§ 2: Die rechtliche Gleichheit. 13

A. Die Gleichheit der Menschen 13

B. Die Gleichheit im Recht 15

I. Die Gleichheit im innerstaatlichen Recht 15

1. Geltungsbereich des rechtlichen Gleichheitsbegriffes . . 15

2. Sinn und Inhalt der Rechtsgleichheit 18

II. Die Gleichheit der Staaten im Völkerrecht 22

1. Die Voraussetzungen 22

a) Die Undichtigkeit des völkerrechtlichen Normengefüges . 22

b) Die Organisation der rechtstechnischen Garantien im Völkerrecht 23

c) Spezifische Besonderheiten der Völkerrechtssubjekte . . 30

2. Begriffsbestimmung der Staatengleichheit 34

a) Untersuchung über die faktische Gleichheit der Staaten 34

b) Geltungsbereich und Inhalt der Staatengleichheit . . 36

c) Die Staatengleichheit und der vertragliche Rechtsschöpfungsprozess 40

§ 3: Die Staatengleichheit. 44

A. Der Zusammenhang zwischen Souveränität und Gleichheit . . 45

I. Die historische Verknüpfung von Souveränität und Gleichheit 45

II. Die begriffliche Abklärung des Zusammenhanges von Gleichheit und Souveränität 49

B. Souveränität, Gleichheit und das Problem der internationalen Organisation 53

II. KAPITEL

Die Staatengleichheit innerhalb der bisherigen Versuche einer Organisation der Völkergemeinschaft 59

4: Der Wienerkongress und das «Europäische Konzert» 59

I. Die Idee der Staatengleichheit auf dem Kongress . . . 59

a) Bestimmung der zu regelnden Materie 63

b) die Zuweisung der Kompetenz zur rechtlichen Regelung an bestimmte Mächte 64

II. Die Gleichgewichtspolitik der Mächte auf dem Kongress . 66

III. Die Staatengleichheit und das Gleichgewichtssystem . . 69

IV. Die Staatengleichheit und das Problem der Hegemonie . . 72

§ 5: Die Staatengleichheit im System des Völkerbundes. 75

A. Die Gleichheit in der Ausarbeitung der Satzung des Völkerbundes und der Einfluss der Mächte 76

B. Die rechtliche Gleichheit der Staaten innerhalb der Statuten des Paktes 78

I. Die Klassierung der Staaten im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft 78

II. Die Vertretung im Rat und die Kompetenz-Ausscheidung zwischen Rat und Bundesversammlung 80

III. Die Regel der Einstimmigkeit 84

§ 6: Die Erfahrungen des Völkerbundes in Rücksicht auf die Beziehungen der Großmächte zu den andern Staaten innerhalb einer Organisation der Völkergemeinschaft . . 85

III. KAPITEL

Die Staatengleichheit in der Charta der Vereinten Nationen . . . 93

§ 7: Die Staatengleichheit in der Ausarbeitung der Charta. 93

A. Die Stufen der Ausarbeitung des definitiven Textes und die Beteiligung der Mächte 93

I. Der Plan der Grossmächte von Dumbarton Oaks . . . 94

II. Die Konferenz von Yalta 99

III. Die Konferenz von San Francisco 102

B. Vergleich des Projektes der Grossmächte mit dem definitiven Text der Charta 105

I. Die Entwicklung in der ersten Kommission 107

II. Die Entwicklung in der zweiten Kommission 112

III. Die Entwicklung in der dritten Kommission 115

IV. Die Entwicklung in der vierten Kommission 120

V. Schlussfolgerung aus dem Vergleich 124

§ 8: Die Staatengleichheit in der Charta. 126

A. Die Staatengleichheit und die Bestimmungen der Charta über die Mitgliedschaft 127

I. Die Stellung der Mitglieder 127

II. Stellung der Nichtmitglieder 131

B. Die Zusammensetzung des SRates und die Kompetenzausscheidung zwischen dem SRat und der GV 136

I. Die Zusammensetzung des SRates 136

II. Die Kompetenzausscheidung zwischen SRat und GV . . 139

C. Das Veto-Recht 146

I. Zusammenhänge und grundsätzliche Bedeutung . . . 146

II. Geltungsbereich und Wirkung des Veto-Rechtes . . . 149

a) Geltungsbereich 149

b) Wirkungen des Veto-Rechtes 152

Literaturverzeichnis 157

ABKÜRZUNGEN

A. G.	Assemblé Générale.
Comp.	comparer.
D I (P)	Droit international (public).
Doc.	Document (s).
Diss.	Dissertation.
GV	General-Versammlung.
Off. rec.	Official Records.
O N U	Organisation des Nations-Unies.
RDC	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La-Haye.
Règl. int. prov.	Règlement intérieure provisoire.
Rev. gén.	Revue générale.
R V	Reichsverfassung.
Sec. Council	Security Council.
Sec. series	Second series.
SdN	Société des Nations.
SRat	Sicherheitsrat.
t.	Tome.
T. et D.	Textes et Documents. vol. I und II.
UNO	United-Nations Organisation.
V B	Völker-Bund.
Ver. Nat.	Vereinte Nationen.
vol.	volume.

C'est la passion de la justice qui fait les grands doctrinaires de l'égalité.

Jacques Maritain.

I. KAPITEL

DIE STAATENGLEICHHEIT: BEGRIFFSABGRENZUNG UND PLATZ IM SYSTEM DES VÖLKERRECHTES

§ 1: Die Gleichheit

A. DIE VORAUSSETZUNGEN DER GLEICHHEIT

I. Die Verschiedenheit

Um das Wesen der Gleichheit zu erfassen, müssen wir gleich von Anfang ausgehen von einer Unterscheidung. Der Satz: „Ein Ding ist gleich", ist logischerweise lückenhaft und sagt gar nichts aus. Sobald wir von einem Ding etwas aussagen wollen, muss dieses Ding in Relation gesetzt werden zu einem andern Objekt unserer Erkenntnis. Bevor wir aber die einzelnen Glieder dieser Relation in Beziehung setzen können, müssen wir sie getrennt gedacht und erfasst haben. Wir können somit Aussagen über Dinge überhaupt nur machen, nachdem wir sie vorher einzeln unterschieden haben. [1])

Mit dieser Erkenntnis nähern wir uns der Wurzel des logischen Widerspruches im Satz: „Ein Ding ist gleich". Diesem Satz fehlt eine notwendige Unterscheidung.

Nur unterschiedene und in diesem Sinn verschiedene Dinge können gleich sein. [2]) Was somit nicht geschieden und in diesem Sinn verschieden ist, was nicht gegenseitig voneinander abgegrenzt ist, entzieht sich einer Beurteilung unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit oder Ungleichheit. Mit einfachern Worten ausgedrückt lautet die gewonnene Erkenntnis auch, dass zur Feststellung der Gleichheit oder Ungleichheit immer mindestens zwei Dinge vorausgesetzt werden müssen.

---

[1]) Für jedes einzelne der unterschiedenen Dinge gilt als ontologisch-logische Voraussetzung der Identitätssatz, indem jedes Ding vorerst sich selbst identisch gedacht werden muss.

[2]) Vergl.: Nef, 4.

II. Die Vergleichbarkeit

Sind somit zwei oder mehr Dinge voneinander getrennt und verschieden aufgefasst, so ist eine erste Voraussetzung ihrer Gleichheit oder Ungleichheit erfüllt. Bevor aber ein Urteil über Gleichheit oder Ungleichheit gefällt werden kann, muss noch eine andere Voraussetzung erfüllt werden, nämlich die Vergleichbarkeit. Wenn man von zwei Objekten aussagen will, sie seien gleich, dann müssen sie überhaupt verglichen werden können.

Wir haben als erste Voraussetzung der Gleichheit die Verschiedenheit genannt, in dem Sinne, dass die Glieder einer Relation zuerst getrennt betrachtet werden wollen. Ausgehend von dieser alleinigen Bedingung könnten an sich alle Dinge miteinander verglichen werden, sobald sie als voneinander getrennte aufgefasst sind. Wenn wir so beliebige Dinge unter der alleinigen Voraussetzung der Verschiedenheit betrachten, so kommen wir meistens zum Ergebnis, dass sie völlig ungleich sind. [3]) Man wird daher kaum jemals versucht sein, sie unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit zu betrachten. Es muss wohl neben der Voraussetzung der Verschiedenheit noch eine weitere Bedingung erfüllt sein, um zwei Dinge als gleich anzusprechen; es muss ein weiteres Kriterium gefunden werden, das den Kreis jener Objekte, die verglichen werden können, enger zieht, als nur die Bedingung der Verschiedenheit. Worin besteht nun wohl dieser engere Begriff der Vergleichbarkeit? Diese Vergleichbarkeit besteht darin, dass zwei oder mehrere Dinge etwas gemeinsam haben. [4])

Dies Gemeinsame besteht nicht ohne weiteres darin, dass zwei Dinge eine gemeinsame Eigenschaft haben, es lässt sich vielmehr vorerst nur darin erkennen, dass verschiedene Dinge unter einem gemeinsamen Gesichtspunkt betrachtet werden können. Man nennt diesen die Vergleichbarkeit bedingenden gemeinsamen Gesichtspunkt das tertium comparationis.

Mit diesem gemeinsamen Gesichtspunkt ist eine weitere Voraussetzung zur Ermöglichung der Feststellung einer Gleichheit erfüllt. Die Gleichheit ist aber nicht identisch mit der Vergleichbarkeit. Vielmehr enthält die Vergleichbarkeit erst die Möglichkeit zur Gleichheit. Die Identität des tertium comparationis mit sich selber fällt das Urteil der Gleichheit noch nicht, sondern bleibt ihm gegenüber vorerst noch neutral. [5]) Das tertium comparationis ist somit erst eine Bedingung der Gleichheit und noch nicht die Gleichheit selber. Damit Gleichheit festgestellt werden

---

[3]) Nef, 7 gibt folgendes Beispiel: „In der Tat können z. B. die Sonne und ein Tisch, ein Löwe und eine Uhr miteinander verglichen werden: Das Resultat wird sein, dass man sie völlig disparat nennen wird. Aber niemals wird man solche Gegenstände als einander gleich oder einander ungleich bezeichnen; sie erscheinen vielmehr als unvergleichlich."

[4]) Vergl.: Linke P. F.: Grundfragen der Wahrnehmungslehre, p. 302: „Gleich ist Verschiedenes, dem irgend ein anderes gemeinsam ist."

[5]) So können wir einen Diamanten und eine Nusschale unter dem Gesichtspunkt der Härte betrachten. Dass beide Vergleichsobjekte einen gewissen Grad von Härte aufweisen, bedingt erst ihre Vergleichbarkeit. Die Härte ist der gemeinsame formale Gesichtspunkt, der überhaupt die Vergleichung erlaubt. Erst aber der gleiche Härtegrad würde die Gleichheit der beiden Objekte in dieser Hinsicht bestimmen.

kann, genügt die Gemeinsamkeit des tertium comparationis noch nicht, es ist vielmehr noch ein weiteres Gemeinsames erfordert.

B. DER BEGRIFF DER GLEICHHEIT

Wir haben als Voraussetzungen der Gleichheit einmal die Verschiedenheit und als engeres Kriterium die Vergleichbarkeit genannt. Wollen wir nun eine Gleichheit feststellen, so geschieht dies durch abwechslungsweises Betrachten der verschiedenen Dinge unter dem Gesichtspunkt des gemeinsamen tertium comparationis. Die Notwendigkeit des gemeinsamen tertium comparationis führt uns zu einer weitern Erkenntnis. Da wir eine Gleichheit nur im Rahmen des bestimmten, frei gewählten Gesichtspunktes konstatieren können, dieser Gesichtspunkt aber niemals die Ganzheit der Vergleichsobjekte umfasst, so kann die Gleichheit nicht willkürlich über den Rahmen des gewählten Gesichtspunktes ausgedehnt werden zu einer Gleichheit schlechthin.

Nun können freilich Dinge unter den verschiedensten Gesichtspunkten miteinander gleich sein. Können wir auf diesem Weg zu einer absoluten Gleichheit kommen, wenn sich uns ein Idealfall bietet? Hans Nef weist darauf hin, es bestehe die Möglichkeit, dass Dinge in jeder Hinsicht gleich sein können, ausser in Bezug auf ihren Ort. [6]) Wenn diese letzte Verschiedenheit hinsichtlich des Ortes dahinfällt, dann entfällt zugleich jene erste Voraussetzung der Gleichheit, die Verschiedenheit. Von zwei Sachen, die in jeder Hinsicht gleich sind, kann nicht auch noch die Gleichheit des Ortes im Raum gegeben sein, sonst fällt damit die Zweiheit dahin, es würde sich dann nicht mehr um eine Gleichheit handeln, sondern um den Tatbestand der Identität.

Mit dieser Betrachtung sind die beiden Grenzfälle gefunden, die alle Möglichkeiten zur Feststellung einer Gleichheit umschliessen. Eine Gleichheit ist nicht gegeben, wenn nicht neben der Voraussetzung der Verschiedenheit der Dinge noch mindestens ein gemeinsamer Gesichtspunkt, ein tertium comparationis die Feststellung der Gleichheit oder Ungleichheit hinsichtlich dieses Gesichtspunktes ermöglicht.

Am entgegengesetzten Ende der Reihe der Vergleichsmöglichkeiten befindet sich der umgekehrte Fall. Zwei Dinge sind sich in jeder Hinsicht gleich, ausser in Bezug auf ihren Ort im Raum. Diese Differenz ist aber notwendig gegeben, weil sonst nicht mehr von Gleichheit, sondern von Identität gesprochen werden muss.

Dieser zweite Grenzfall ist aber für unsere Betrachtung nicht nur interessant, weil er den höchsten Grad der Gleichheit gegenüber dem Fall der Identität abgrenzt. [7]) Er zeigt zugleich, dass eine noch so weitreichende

---

[6]) Vergl.: Nef, 13: „Zwei zugleichgegebene Dinge dagegen, mögen sie auch in allen andern Bestimmtheiten dasselbe bieten, sind niemals an ein und demselben Orte zu finden. Der Ort, diese einheitsstiftende Dingbestimmtheit, bedeutet also für alle zugleich gegebenen Dinge die unübersteigbare Schranke für ihr völliges Gleichsein."

[7]) Nef, 19, nimmt, gestützt auf die Tatsache, dass sich Identität nur auf eines bezieht, die Gleichheit aber notwendig mit mehreren Objekten zu tun hat, eine Wesensverschiedenheit zwischen den beiden Begriffen an.

Gleichheit niemals absoluten Charakter hat, sondern nur Gleichheit hinsichtlich aller möglichen Gesichtspunkte ausser dem Gesichtspunkt des Ortes im Raum bedeutet. Dieser relative Charakter der Gleichheit, der darin besteht, dass eben nur immer eine Gleichheit in Bezug auf die gewählten Gesichtspunkte besteht und konstatiert werden kann, gilt a fortiori für sämtliche übrigen Vergleichsfälle, die nicht den höchstmöglichen Grad der Gleichheit aufweisen, wie ihn der zuletzt betrachtete Grenzfall geboten hat. Es ist somit die Relativität ein der Gleichheit wesensnotwendig mitgegebener Charakterzug. Absolute Gleichheit würde zusammenfallen mit dem Begriff der Identität. Da aber bei der Identität die als wesentlich anerkannte Voraussetzung der Gleichheit, die Verschiedenheit, dahinfällt, enthält der Begriff der absoluten Gleichheit an sich schon eine logische Unmöglichkeit.

Mit dem Charakter der Relativität sind sämtliche Wesenselemente der Gleichheit gefunden. Wenn immer wir eine Definition von Gleichheit geben wollen, müssen wir diese Relativität nicht vergessen, die darin besteht, dass die Dinge nur in gewisser Beziehung gleich sein können, in anderer Beziehung aber notwendigerweise zu gleicher Zeit ungleich sein müssen.

Erinnern wir uns nochmals an die Tatsache, dass Gleichheit nur an Verschiedenem, nur an mindestens zwei einander gegenübergestellten Dingen festgestellt werden kann. Die Gleichheit sagt über mehrere Dinge zugleich etwas aus. Sie knüpft nicht zuerst an ein Ding, um eine Eigenschaft auszudrücken, die sie nachher am andern Ding auch konstatiert. Das Urteil der Gleichheit fasst die verschiedenen Dinge zusammen und sagt über die Zusammenfassung etwas aus. Die Gleichheit ist mit andern Worten eine Beziehung zwischen Dingen, die sich auf gemeinsame Eigenschaften stützt, die sie bei den Objekten findet, um ihre Beziehung zu beurteilen. Die Gleichheit ist nicht eine Eigenschaft, weil Eigenschaften über einzelne Dinge Aussagen machen. Die Gleichheit weist aber sofort über das einzelne Ding hinaus zum andern hin. [8]) Durch dieses Zusammenschauen werden die Dinge aufeinander bezogen und das Resultat der Betrachtung ist eine Beziehung. Nef [9]) definiert damit zusammenfassend die Gleichheit als: Gleichheit „hinsichtlich" [10]) ist die Beziehung zwischen Dingen, die darin besteht, dass sie in eben dieser Hinsicht eine Eigenschaft gemeinsam haben.

---

[8]) Vergl.: Leibholz, 72.

[9]) Vergl.: Nef, 15.

[10]) Mit dieser nicht sehr glücklichen Formel „Gleichheit hinsichtlich" will Nef die Relativität der Gleichheit in der Definition zum Ausdruck bringen. Die Relativität liegt aber schon mindestens implicite im zweiten Satzteil durch die Hineinnahme der bestimmten Gesichtspunkte, die uns verraten, dass ein Ding nicht als Gesamtheit betrachtet worden ist.

§ 2: Die rechtliche Gleichheit

A. DIE GLEICHHEIT DER MENSCHEN

Alles Recht ist von Menschen und für Menschen geschaffen. Es ist eine Ordnung für das Gemeinschaftsleben der Menschen, die darin besteht, dass den einzelnen Menschen Rechte erteilt und Pflichten auferlegt werden.

Jede objektive Norm hat in letzter Linie Bezug auf den Menschen, der Mensch wird von der Norm irgendwie betroffen. So knüpft auch die Rechtssetzung irgendwie an den Menschen und seine Eigenart an. Wären die Menschen oder bestimmte Gruppen von Menschen anders geartet, so würden bestimmte Normen nicht da sein oder nicht so sein. Die andersgeartete Eigenart des Menschen würde eine andere rechtliche Normierung verlangen. Wo immer im Recht von Gleichheit die Rede ist, hinsichtlich der Rechtssetzung oder der Rechtsanwendung, so knüpft das Recht an eine Gleichheit der Menschen [1]) an, und die entscheidende Fragestellung der Gleichheit verschiebt sich somit sofort vom Recht weg zum Menschen hin: Sind die Menschen tatsächlich gleich, oder sind sie es nicht?

Sind wenigstens beim Menschen die erwähnten Voraussetzungen der Gleichheit [2]) erfüllt? Sicher ist die Bedingung der Verschiedenheit gegeben. Ohne diese Voraussetzung würde nicht nur der Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit, sondern der viel weitere des Rechtes überhaupt dahinfallen. Dass der Mindestgrad der Ungleichheit, die örtliche Verschiedenheit gegeben ist, leuchtet ohne weiteres ein. [3]) Die Erfahrung lehrt uns aber, dass dieser Grenzfall mit dem Minimum an Verschiedenheit nicht allein gegeben ist, sondern dass vielmehr die Beziehungen, unter denen die Menschen ungleich sind, [4]) der Zahl nach jene Gesichtspunkte überwiegen, in denen sie gleich sind. In Wahrheit sind die Ungleichheiten der Menschen unzählig und können niemals erschöpfend aufgeführt werden.

Für unsere Untersuchung ist es aber eher angezeigt, die Gesichtspunkte der Gleichheit zu suchen. Schon der Begriff „Mensch" muss uns logischerweise darauf hinführen, dass ein gemeinsames Merkmal alle

---

[1]) Wie Schweizer, 3/4, nachweist, ist die Idee von der Gleichheit der Menschen schon sehr alt. Schweizer nimmt an, der Ursprung der Idee liege „in der Verborgenheit der Epoche zwischen Aristoteles und Cicero". Zur spätern Entwicklungsgeschichte der Gleichheit der Menschen vor allem im aufkommenden Naturrecht, vergl. z. B.: Scott: l'égalité juridique, RDC 1932 IV t. 42 p. 536 ff.

[2]) Vergl.: I. Kap. § 1, A.

[3]) Nef, 41, weist darauf hin, dass die alleinige Verschiedenheit im Raum hier schon eine bedeutsame Rolle spiele. Die Tatsache, dass es sehr viele Menschen gebe, die auf weite Räume sich verteilen, gewinnt allein für sich schon Einfluss auf die Rechtsgestaltung.

[4]) Maritain sagt: „Ces inégalités existent, elles sont criantes, elles couvrent tout le champ de la réalité humaine. Naturelles ou sociales, elles ne sont pas seulement un fait qui s'impose à l'observation; généralement parlant, et réserve faite des misères ou des indignités dont elles peuvent être et sont souvent chargées parce que notre espèce est une espèce malheureuse et ingrate, elles répondent à la réalité de notre humaine condition." Maritain: Principes, 84.

Objekte, die unter diesen Begriff fallen, verbinden muss. Wenn der Begriff überhaupt bestimmte Inhalte haben soll, [5]) so kann dieser Inhalt nur dadurch gebildet werden, dass allen Erscheinungen, die unter den Begriff subsumiert werden, etwas gemeinsam ist, dass eben alle Menschen — mit andern Worten ausgedrückt — in ihrem Menschsein gleich sind. Das Spezifische am Menschen, was den Menschen als solchen konstituiert, die menschliche Natur, [6]) ist die Grundlage der Gleichheit aller Menschen.

In ihrem Menschsein sind sich somit die Menschen gleich. In anderer Beziehung aber, nach dem Geschlecht, dem Alter, nach geistigen Fähigkeiten sind sie verschieden. Natürlich lassen sich neben der gewaltigen Gleichheitskategorie, die durch das Kriterium der Einheit der menschlichen Natur bestimmt ist, unter andern Gesichtspunkten kleinere Gruppen zusammenfassen, die neben der Gleichheit der Natur noch andere Gleichheiten aufweisen. So sind alle Angehörigen des männlichen Geschlechtes sich nicht nur als Menschen gleich, sondern auch noch dem Geschlecht nach. [7]) Diese Feststellung ist insofern bedeutsam, als sie die Notwendigkeit aufzeigt, bei jeder Feststellung der Gleichheit anzugeben, unter welchem Gesichtspunkt das Urteil gefällt wurde. In sehr vielen Beziehungen aber sind die Menschen ungleich, hinsichtlich ihrer Individualität sind alle Menschen ungleich. Die Gleichheit der Natur schliesst diese Ungleichheiten gar nicht aus, sondern hebt die Gleichheit der spezifisch menschlichen Natur nur noch schärfer hervor gegenüber den individuellen Verschiedenheiten. [8])

Wollen wir deshalb ganz allgemein die Menschen unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit beurteilen, kommen wir zur Feststellung, dass sie sowohl gleich als auch ungleich sind. Gleichzeitig ist aber fest zu halten, dass die Wesensgleichheit der menschlichen Natur primär ist gegenüber den individuellen Ungleichheiten. Die Wesensgemeinschaft ist von ursprünglicher Bedeutung, während die individuellen Verschiedenheiten nur an der wesentlichen Einheit der Natur bestehen können. [9])

---

[5]) Wie Maritain feststellt, setzen gerade an diesem Punkte die eine Art Leugner der Gleichheit an, indem sie den Artbegriff „Mensch" als solchen wohl annehmen, aber ohne ontologische Tiefe als reinen Nominalismus. Vergl.: Maritain: Principes, 85—90. Auch Kaufmann betont den Glauben an das fundamentum in re, an die ontologische Tiefe des Gleichheitsbegriffes. Vergl.: Erich Kaufmann: Die Gleichheit, 3.

[6]) Maritain spricht deshalb von der Gleichheit als von der „Unité de nature" und bemerkt, dieser Ausdruck sei in philosophischer Hinsicht die treffsicherste Bezeichnung. Vergl.: Maritain: Principes, 82. Vergl. auch p. 100 als eigentliche Definition dieser Gleichheit: „L'égalité de nature entre les hommes, c'est leur communion concrète dans le mystère de l'espèce humaine, elle ne siège pas dans une idée, elle est cachée au coeur de l'individuel et du concret, dans les racines de la substance de chacun."

[7]) Weitere Beispiele solcher Gleichheitsgruppen bei Nef, 45.

[8]) Vergl. die Ausführung dieses Gedankens bei Bouglé, 26: „Si donc l'idée de l'égalité exclut à nos yeux celle de la classe ou de l'espèce, elle reunit celle de l'individualité et de l'humanité: en d'autres termes, dans un esprit qui déclare les hommes égaux, le sentiment qu'ils sont semblables n'exclut nullement le sentiment qu'ils sont différents."

[9]) Vergl.: Maritain: Principes, 106.

B. DIE GLEICHHEIT IM RECHT

I. Die Gleichheit im innerstaatlichen Recht

Was nun das Gemeinschaftsleben anbetrifft, so müssen wir feststellen, dass darin sowohl die Gleichheit wie die Ungleichheit der Menschen zur Geltung gelangen. Das Recht, das als Norm der Gemeinschaft an die Eigenart des Menschen anknüpft, hat beide Gegebenheiten zu berücksichtigen. Da beim Menschen immer Gleichheit und Ungleichheit zugleich gegeben ist, kann in jedem Fall somit an die Gleichheit wie an die Ungleichheit tatsächlich angeknüpft werden. Die Problematik der rechtlichen Gleichheit besteht nun in der Frage, welches Verfahren unter den konkreten Umständen zu wählen ist. Einseitige Theorien, die die Menschen nur unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit betrachten und die bestehende Ungleichheit vernachlässigen,[10]) oder die umgekehrt nur die ins Auge springenden äusserlichen Ungleichheiten betonen und die wesentliche Gleichheit der menschlichen Natur nicht beachten,[11]) haben zu vielen Verwirrungen geführt.

Die Gleichheit der Menschen hat ihren unmittelbarsten Ausdruck im Recht gefunden im Satz der Gleichheit vor dem Gesetz. In diesem Sinn ist die Gleichheit der Menschen als fundamentales Prinzip eingegangen in den die moderne Staatenwelt beherrschenden Organisationstyp, in die Demokratie.

Trotz dieser grundsätzlichen Bedeutung ist der Sinn und die Tragweite dieser Bestimmung der Gleichheit vor dem Gesetz umstritten und dogmatisch ungelöst.[12]) Vielfach verbirgt sich in den Schwierigkeiten der bisherigen Deutungsversuche eine Verkennung des relativen Charakters der Gleichheit.

1. Geltungsbereich des rechtlichen Gleichheitsbegriffes

Umstritten ist schon die Frage, an wen sich die Norm von der Gleichheit vor dem Gesetz überhaupt wendet. Eine Reihe von Autoren[13]) nehmen an, die Bedeutung des Satzes erschöpfe sich darin, dass die Vollziehung im weitern Sinn (der Richter wie der Verwaltungsbeamte) an das Gesetz gebunden und gehalten sei, demselben ohne Rücksicht auf Ansehen der Person gleichmässig Geltung zu verschaffen. In dieser Bedeutung ist der Gleichheitssatz bekannt als „Gleichheit vor dem Gesetz".[14])

---

[10]) Vergl. in diesem Sinne die Kritik am Egalitarismus eines Rousseau in Jacques Maritain: Trois Reformateurs. Paris 1925 p. 186 ff.

[11]) Ein typisches Beispiel dieser Art ist die national-sozialistische Rassentheorie.

[12]) Fleiner spricht von einer „umfangreichen und schwierigen Frage". Vergl.: Fleiner: Schweiz. Bundesstaatsrecht. p. 281.

[13]) Vergl. dazu die Ausführungen über die Meinungsverschiedenheiten deutscher Autoren in den Kommentaren zum Gleichheitssatz der Weimarer Verfassung bei Leibholz, 30 ff.

[14]) In diesem Sinne bedeutet natürlich Gleichheit vor dem Gesetz eine engere Begriffsfassung als jene, von der wir ausgingen. Vergl. z. B. Dickinson: 3 ff.

Der Sinn dieses Postulates an das Recht wird klarer, wenn er in Zusammenhang gebracht wird mit den historischen Umständen seines ersten Auftretens. Gegenüber dem Rechtszerfall und der Ungleichheit der Rechtswirkung im absolutistischen Staat, [15]) sollte ein Recht geschaffen werden, von dem ausnahmslose Nachachtung verlangt werden konnte. Dem Grundsatz „Princeps legibus solutus" in seiner absolutistischen Auslegung hielt man das allgemeine, abstrakte und sachliche Gesetz gegenüber [16]) und stellte für den Rechtsstaat die zwei Forderungen der Zuerkennung des Rechtsschutzes an alle, sowie der Unterordnung aller unter das gleiche Gesetz auf.

Zwei Konsequenzen ergeben sich aus der Unterordnung des nach Ungebundenheit strebenden Menschen unter den Willen des Gesetzes:

a) Die Allgültigkeit eines Rechtssatzes ist erst verwirklicht, wenn der menschliche Wille im Fall einer konkreten Entscheidung diejenige Entscheidung trifft, die für den vorliegenden Fall durch den Rechtssatz vorgezeichnet ist. Erst in diesem Fall ist der Wille des Menschen nicht mehr willkürlich, sondern rechtlich gebunden.

b) Dabei versteht sich ohne weiteres, dass jedem Rechtssatz als solchem, unabhängig von seiner Stellung in der Stufenordnung des Rechtes, diese Gültigkeit zukommt. Das Postulat der ausnahmslosen Geltung eines Rechtssatzes begleitet jede Rechtsnorm. [17])

Blicken wir nun zurück auf unsern Ausgangspunkt, die Gleichheit der Menschen, so wird uns ohne weiteres klar, dass die Einschränkung der Konsequenzen aus der Gleichheit der Menschen auf die Rechtsanwendung allein eine willkürliche und ungerechtfertigte Verengung unserer Ausgangslage bedeutet. Wenn ganz allgemein das Recht als Norm der Gemeinschaft an den Menschen und dessen Eigenart anknüpft, so gilt diese Beziehung zwischen dem Recht und der Natur des Menschen nicht nur für die Rechtsanwendung, sondern in erster Linie für die Rechtsschöpfung. [18])

Diese rein logisch aus der Beziehung des Rechtes auf den Menschen abgeleitete Tatsache wird erhärtet durch eine historische Betrachtung aus der Zeit der Entstehungsgeschichte der Grundrechte. [19]) In der Zeit, als der

---

[15]) Eine sehr gute Darstellung der Verhältnisse im absolutistischen Staat siehe bei: Frick, 95—112.

[16]) Kaufmann spricht in diesem Zusammenhang vom Ersatz des „Persönlichen" durch das Gesetz. Vergl.: Erich Kaufmann: Die Gleichheit, 12.
Frick kleidet das Postulat in die Formel: „Lex statt Rex" und bezeichnet diese Forderung als ein Hauptmerkmal des Rechtsstaates. Die Formel charakterisiere als begriffliche Antithese den Gegensatz zwischen der persönlichen Herrschaft einer obrigkeitlichen Regierung und der unpersönlichen Herrschaft des Rechtes am deutlichsten. Vergl.: Frick, 125 und 135.

[17]) Frick, 166, spricht in diesem Zusammenhang von einer Rechtsgleichheit im funktionellen Sinn und stellt sie dar als ein Verhältnis zwischen Rechtssatz und rechtsverbindlichem Wollen.

[18]) Noch weiter geht Erich Kaufmann. Er findet in der ausschliesslichen Beziehung der Gleichheit auf die Rechtsanwendung überhaupt keinen Sinn. Vergl.: E. Kaufmann: Die Gleichheit, 6: „Bloss auf die Gesetzesanwendung bezogen besagt der Satz von der Gleichheit nur etwas Selbstverständliches, ist er nur eine Trivialität. Dieser Gedanke hätte keiner grundrechtlichen Sanktion bedurft; er folgt aus dem Begriff des Gesetzes und der Gesetzesanwendung."

[19]) Vergl.: Leibholz, 34.

Gleichheitssatz in den geschriebenen Verfassungen des europäischen Kontinents auftauchte (Beginn des 19. Jahrhunderts), forderte dieser Satz nicht nur die ausnahmslose Rechtsverwirklichung für alle ohne Ansehen der Person. Zusammen mit den andern Grundrechten wurde er angerufen, um das Individuum nicht nur gegen die Willkür der Verwaltung und der Justiz zu sichern, sondern auch gegenüber der Gesetzgebung. Der Gleichheitssatz kämpfte in seinen Anfängen nicht nur für eine rückhaltlose und ausnahmslose Rechtsverwirklichung, sondern ebenso sehr für eine Rechts-Neuschöpfung im Sinne der Gleichheit und Gerechtigkeit. [20])

Diese historische Verwirklichung der Gleichheit im Sinne des demokratisch-liberalen Staates war aber nicht die erste geschichtliche Anknüpfung an die Gleichheit der Menschen. Bereits die christliche Frühzeit und das christliche Mittelalter hatten die Ueberzeugung von der Gleichheit der Menschen vor Gott und seinem Gebot. Durch die scholastische Stufenfolge des Rechtes (lex aeterna — lex naturalis — ius positivum) [21]) fand diese Gleichheit auch Eingang in das Recht. [22]) Der zu Anfang des 18. Jahrhunderts aufkommende Rationalismus, der mit dem rationalistischen Naturrecht den geistigen Zündstoff zur französischen Revolution lieferte, trug in seinen Anfängen noch deutlich die Spuren dieser mittelalterlichen Gleichheits-Auffasung. [23])

Anderseits bildet die liberal-demokratische Ausbildung des Gleichheitssatzes im modernen Staat nicht den endgültigen Abschluss in der Entwicklung des Gleichheitsgedankens im staatlichen Recht. So treten in der sozialen Frage im Namen der wirtschaftlichen Gleichheit immer neue Fragen an den modernen Gesetzgeber heran, die zum Teil in scharfem Kampf stehen gegen die Ausgestaltung der persönlichen Grundrechte, wie sie der liberale Staat gebracht hatte. [24])

Aus diesen historischen Betrachtungen ergibt sich offenbar die Konsequenz, dass die Gleichheit der Menschen im Lauf der Geschichte nicht

---

[20]) Bluntschli bezeichnet diese Seite des Gleichheitssatzes als „Hebel, um das ganze Staatsgebäude zu stürzen und die Trümmer auf der gleichen Fläche auszubreiten". Bluntschli: Allgemeines Staatsrecht. II. Bd. p. 510/11.

[21]) Vergl.: Rommen Henri: Le droit naturel. Fribourg 1945.
p. 83: „Le rapport de la loi éternelle et de la loi naturelle."
p. 87: „La loi naturelle et le droit positif."

[22]) An diesen Ausgangspunkt knüpfen auch an:
Maritain: Principes, 102. Maritain spricht von der Gleichheit als von einem Erbe der jüdisch-christlichen Tradition.
Vergl. auch Erich Kaufmann: Die Gleichheit. 4: „Es ist ohne weiteres einleuchtend, dass der Satz von der Gleichheit der Menschen an Stelle des Satzes der Gleichheit vor Gott getreten ist."
Cardinal Verdier: „Problèmes sociaux, Réponses chrétiennes", Paris 1932 p. 62 drückt den gleichen Gedanken aus, indem er von der Gleichheit spricht als einer saecularisierten Verwirklichung evangelischen Gedankengutes.

[23]) Vergl. z. B. Scott: L'égalité juridique RDC 1932 IV. 42 p. 506 ff.
Paul Hazard: La crise de la conscience européenne 1680—1715. Paris 1935. p. 259. p. 275.

[24]) Vergl z B. William-E. Rappard: „The crisis of Democracy. Chicago 1938 p. 25: „Modern democracy is tending more and more to sacrifice liberty to equality". Frick, 180—186: „Die Problematik der Rechtsgleichheit im liberalen Sinn in der sozialen Frage der Gegenwart."

einfach eine absolute Forderung zur Verwirklichung eines Ideal-Zustandes an den Gesetzgeber stellt, sondern dass diese Forderung nach Zeiten und Orten variiert. [25]) Zu der schon rein logisch bestehenden Unmöglichkeit einer absoluten Gleichheit gesellt sich hier bei der rechtlichen Betrachtung die weitere Relativität der Zeit- und Orts-Bedingtheit. [26]) Die grossen geistesgeschichtlichen Abschnitte der abendländischen Geschichte gestalteten die Gleichheit nach dem den Zeitläufen entsprechenden Rechtsbewusstsein. Neuere Forschungen haben beim Versuch, die Rechtsgleichheit inhaltlich zu bestimmen, dieses Moment keineswegs ausser Acht gelassen. So definiert Leibholz die Gleichheit vor dem Gesetz [27]) „als die nach dem jeweiligen Rechtsbewusstsein nicht willkürliche Handhabung des an die Adresse von Rechtssubjekten gerichteten Rechtes durch den Gesetzgeber und die Vollziehung [28]) (Justiz und Verwaltung).

2. Sinn und Inhalt der Rechtsgleichheit

Neben dem bereits entwickelten Gedanken von der rechtlichen Tragweite der Gleichheit, die sich nicht nur an die Vollziehung, sondern auch an den Gesetzgeber richtet und neben dem Gedanken der Einbeziehung der historischen Bedingtheit in die Definition, finden wir bei Leibholz somit noch ein neues Element, den Begriff der Willkür. Auf welchem Weg gelangt der Begriff der Willkür in die Definition der Gleichheit vor dem Gesetz?

Wir sind bei unsern bisherigen Untersuchungen über den Einfluss der Gleichheit der menschlichen Natur auf das Recht allein ausgegangen von der Gleichheit der Menschen. In der Betrachtung über die Gleichheit der Menschen wurde aber festgestellt, dass die Menschen sowohl gleich als auch ungleich sind. [29]) Wenn wir nun nochmals die Ausrichtung des Rechtes auf den Menschen und seine Eigenart vor Augen halten, wird uns die Einseitigkeit klar, die darin liegt, im Rechte nur die Gleichheit der Menschen zu berücksichtigen. Sind die Menschen zugleich gleich und ungleich, so wird auch das Recht diese Tatsache widerspiegeln. [30])

---

[25]) Was Bourquin für die Gesamtheit der Rechtsnormen formuliert, nämlich die Zeit- und Orts-Bedingtheit ihrer Ausgestaltung, gilt in einem besondern Mass für das Problem der Rechtsgleichheit. Vergl.: Bourquin: Stabilité et mouvement. RDC 1938 II. 64 p. 352.

[26]) Gerade die ewige Ungelöstheit des Problems der Gleichheit und seine immer wieder auftretende Problematik haben viele Autoren dazu geführt, die Gleichheit überhaupt zu leugnen, während sie in Wirklichkeit nur eine historisch gegebene Verwirklichung der Gleichheit im Namen des Fortschrittes bekämpften. Diesem Irrtum fiel z. B. auch Papaligouras zum Opfer. Vergl.: Papaligouras. p. 437 ff.

[27]) Vergl.: Leibholz. 87.

[28]) Vergl. dazu auch Markus, 85, der in die gleiche Definition noch den Gedanken des Fortschrittes im Sinne einer fortwährenden Besserentwicklung des Rechtsbewusstseins hineinnimmt.

[29]) Vergl.:Kap. I. § 2: Die Rechtsgleichheit: A) Die Gleichheit der Menschen.

[30]) So drückt sich auch Leibholz mit klaren Worten aus: — — die Menschen, die einander wesentlich gleich sind, haben insoweit auch Anspruch auf gleiche rechtliche Behandlung durch den Gesetzgeber. Begründet dagegen ihre individuelle Eigenart eine Verschiedenheit, so müssen auch diese im Wesen der Sache begründeten Ungleichheiten bei der Regelung der fraglichen Materie berücksichtigt werden. Vergl.: Leibholz, 45.

Jeder Rechtssatz besteht in einer Verknüpfung von Rechtsbegriffen. Die Bildung eines Rechtsbegriffes geschieht durch die Zusammenfassung von Tatbeständen des Lebens, die unter diesem Begriff subsumiert werden können und gerade durch diese spezifische Subsumption sich von andern Tatbeständen differenzieren. [31])

Auf diesem Wege knüpft das Recht an Ungleichheiten an. Durch die Anknüpfung an verschiedene Kategorien von Tatbeständen schafft das Recht selber die rechtliche Differenzierung. [32]) Mit dieser Feststellung gewinnen wir die notwendige, neue Ausgangsstellung. Denn jetzt erhebt sich sofort die Frage, wann denn die differenzierte Behandlung von Tatbeständen des Lebens berechtigt ist, wann nicht. Die Frage nach dem tiefsten, inhaltlichen Sinn des Gleichheitssatzes wird somit zur Frage nach der Berechtigung der Unterscheidungen und der Nichtunterscheidungen des Rechtes.

Immer wieder werden scharfsinnige Untersuchungen unternommen, [33]) um auf diese entscheidende Frage eine befriedigende Antwort zu finden. Leibholz, von dessen Definition der Gleichheit wir ausgegangen sind, setzt hier ein mit seinem Begriff der Willkür. [34])

Die Unterscheidungen und Nichtunterscheidungen des Gesetzes dürfen nicht willkürlich sein. Leibholz fasst den Begriff der Willkür auf als den gegensätzlichen Korrelativ-Begriff der Gerechtigkeit. Aber selbst der mit allen Mitteln der Logik unternommene Versuch, den Begriff der Willkür gegenüber der in der modernen Verwaltungsrechtswissenschaft entwickelten Lehre vom freien Ermessen klar und allgemeingültig abzugrenzen, führt zu keinen endgültigen Resultaten. [35])

Die Erkenntnis der Unmöglichkeit, den Begriff der Willkür absolut gültig zu formulieren, hat viele Forscher dazu geführt, den umgekehrten Weg zu wählen und die Gleichheit nicht mit dem Element der Willkür zu definieren, sondern mit dem Begriff der Gerechtigkeit. [36])

Inwieweit das Recht die Gleichheit der Menschen zu berücksichtigen hat und inwieweit es den natürlichen Ungleichheiten Rechnung tragen muss, ist letztlich eine Frage der Gerechtigkeit. Bei der Erörterung des Gerechtigkeitsbegriffes stiess man immer wieder auf die alte aristote-

---

[31]) Vergl.: Erich Kaufmann: Die Gleichheit, 9.

[32]) Leibholz gibt eine Menge von Beispielen dieser differentiellen Behandlung durch das Recht. Vergl.: Leibholz, 39/40.
Ebenso: Nef, 95/96.
In negativem Sinn bestätigt Bouglé das Resultat, indem er durch die Beobachtung der Differenzierung feststellt, dass die Idee der Gruppe, Kaste oder Kategorie, mit einem Wort die kollektive Differenzierung der Idee der Gleichheit widerspreche. Vergl.: Bouglé, 143.

[33]) Vergl.: Burckhardt: Kommentar, 25 ff.

[34]) Vergl.: Leibholz, 72 und 88: Die nähere Abgrenzung des Willkürbegriffes.

[35]) Leibholz ist sich der Unmöglichkeit eines endgültigen Resultates bewusst. Als Kriterien der Willkür führt er besonders an: Die sachfremde Motivation und die sachfremde Zweckverfolgung. Vergl.: Leibholz, 90—93.

[36]) Vergl.: Erich Kaufmann: Die Gleichheit, 10.
Nef, 65 ff.
Burckhardt: Methode und System des Rechtes. p. 244 ff.

lische Lehre von der Gerechtigkeit.[37]) Aristoteles hat durch seine Unterscheidung der Gerechtigkeit in die iustitia commutativa und distributiva zugleich das Problem der Gleichheit formuliert.

Die commutative Gerechtigkeit knüpft an die natürliche Gleichheit an und hat den Sinn, dass alle gleich viel bekommen oder geben müssen, die distributive oder austeilende Gerechtigkeit verlangt eine Gleichbehandlung im Sinne einer Verteilung von Ungleichem in Anknüpfung an Ungleiches, aber nach gleichem Masstab.[38]) Wenn nun der Gesetzgeber gerecht sein will, so muss er nach diesen Arten der Gerechtigkeit das Recht gestalten. Doch erhebt sich sofort die Gegenfrage, welche Art der Gleichbehandlung im konkreten Fall anzuwenden ist. Die richtige Wahl zwischen den beiden Arten der Gerechtigkeit wird somit zur Kernfrage des Problems der Gleichheit.

Nach welchen Gesichtspunkten soll diese Wahl getroffen werden? Welches höhere Prinzip bestimmt die Entscheidung zwischen den beiden Arten der Gerechtigkeit?

Nef weist überzeugend nach, dass weder der Ausweg, der jeder Gerechtigkeitsart ein bestimmtes Anwendungsgebiet zuweist,[39]) noch die Lösungen, die das höhere Prinzip in einer Synthese oder dann in einer gleichzeitigen Verwirklichung der beiden Prinzipien erblicken wollten,[40]) zu allgemein gültigen Resultaten führen.

Erinnern wir uns daran, dass wir bei der Begriffsbestimmung der Gleichheit auf den notwendig relativen Charakter der Gleichheit hinwiesen.[41]) Wir folgerten aus dieser Relativität, dass immer der Standpunkt des Beobachters angegeben werden müsse, um beurteilen zu können, von welchem Gesichtspunkt aus eine Gleichheit festgestellt werden kann.

Im Zusammenhang mit der Frage nach der Wahl der anzuwendenden Gerechtigkeitsart gewinnt der Standpunkt des Beobachters nun wesentlich an Bedeutung. Wenn Gleiches gleich, Ungleiches ungleich behandelt werden soll, alle vergleichbaren Dinge aber zugleich unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit wie der Ungleichheit betrachtet werden können, tritt die Wichtigkeit des Formal-Objektes ins Licht. Die Entscheidung, ob an Gleiches oder Ungleiches angeknüpft werden soll, entfernt sich damit von den betrachteten Dingen und findet ihren unmittelbaren Entstehungsgrund in subjektiven Ueberlegungen des Beobachters.

---

[37]) Vergl. z. B.: Papaligouras, 285: „Théorie aristotélicienne de l'égalité." Markus, 77 ff: „Les deux Justices d'Aristote comme caractéristiques de toute doctrine de l'égalité juridique."

[38]) Als oberbegriffliche Einheit dieser beiden Arten der Gerechtigkeit nimmt Nef das Moment der Gleichbehandlung an. Vergl.: Nef, 92.

[39]) Es ist hier insbesondere der Versuch zu erwähnen, der jeder Gerechtigkeitsart ein bestimmtes Rechtsgebiet zuteilen wollte und je nach Art des Rechtsgebietes die Wahl zwischen den beiden Gerechtigkeitsarten bestimmt würde. In diesem Sinne erklärte man für das öffentliche Recht die distributive Gerechtigkeit als allein zuständig, während das Privatrecht ganz exklusiv von der kommutativen Gerechtigkeit beherrscht würde. Beide Annahmen sind natürlich gröbliche Verallgemeinerungen. Vergl. dazu die Gegenbeispiele bei Nef, 95/96.

[40]) Vergl.: Nef, 97—100.

[41]) Vergl.: Kap. I. § 1 B. Definition der Gleichheit.

Hier greift nun das Rechtsbewusstsein der jeweiligen Epoche ein, um weitgehend die Haltung des Subjektes zu bestimmen, [42]) das über die Anwendung der beiden Gerechtigkeitsarten zu entscheiden hat. Das zeitbedingte Rechtsbewusstsein füllt die beiden rein formalen Gerechtigkeitsarten mit bestimmten Inhalten an, an denen sich der Gesetzgeber orientieren kann. [43]) Der Gesetzgeber kann sich nicht mit einem Hinweis auf die beiden, inhaltlich-leeren Gerechtigkeitsbegriffe begnügen. Um im konkreten Fall über die Wahl der anzuwendenden Gerechtigkeitsart entscheiden zu können, muss notwendigerweise auf die generelle Allgemeingültigkeit des Gerechtigkeitsbegriffes verzichtet werden und müssen bestimmte Inhalte und konkrete Zwecke in den Begriff aufgenommen werden. Solche inhaltliche Zweckbestimmungen sind aber immer eine Funktion äusserer Verhältnisse und eben darin liegt ihre zeitbedingte Relativität.

Wir kommen somit bei unserer Betrachtung über die Rechtsgleichheit zum Schluss, dass weder der Weg über das Begriffselement der Willkür, noch die Methode, die mit dem Gerechtigkeitsbegriff operiert, zu endgültigen Resultaten führen. Betrachten wir die beiden eingeschlagenen Wege näher, so fällt uns sofort auf, dass beide eigentlich nur die positive (ausgehend von der Definition der Gerechtigkeit) und negative (ausgehend von der Definition der Willkür) Seite des gleichen Problemes darstellen. Denn ob ich sage: Die Anknüpfung des Rechtes an Gleiches oder Ungleiches im Menschen muss in letzter Linie gerecht sein, oder ob ich sage, die Anknüpfung an Gleiches oder Ungleiches im Menschen darf letztlich nicht willkürlich sein, beide Male versuche ich den gleichen Gedanken in Worte zu kleiden. Der Grund, warum beide Methoden nicht zu endgültigen Resultaten führen, ist denn auch der gleiche, nämlich die erkenntnistheoretische Unmöglichkeit, die gegensätzlichen Korrelativ-Begriffe der Gerechtigkeit und der Willkür allgemeingültig und zugleich fruchtbar für unsere Betrachtung zu formulieren. [44])

---

[42]) Vergl.: Frick, 163.

[43]) Mit dieser weitgehenden Relativierung der Gerechtigkeit ist natürlich ein generell gültiger, formaler Gerechtigkeitsbegriff nicht geleugnet. Ein solcher Gerechtigkeitsbegriff ist aber gerade wegen seiner Allgemeingültigkeit so weit abstrakt und inhaltsleer, dass er für die vorliegende Betrachtung gar nicht fruchtbar wird. In diesem generellen Sinne spricht Burckhardt von der Gerechtigkeit, dass sie begrifflich überhaupt nicht fassbar sei, weil die Idee nicht zerlegt und deshalb auch nicht definiert werden könne. Vergl. Burckhardt: Methode und System des Rechtes, p. 244 ff.
Mit ganz gleichen Begründungen lehnt auch Erich Kaufmann die Möglichkeit einer Definition in diesem Sinne ab. Vergl.: Erich Kaufmann: Die Gleichheit, 11 ff.

[44]) Nef glaubt zwar, das Problem der Gleichheit endgültig gelöst zu haben, indem er bei seinen Untersuchungen nach Unterscheidung der kommutativen und distributiven Gerechtigkeitsart zum Resultat kommt, die Frage der Anwendung der richtigen Gerechtigkeitsart im konkreten Fall werde nicht mehr durch die Gerechtigkeit bestimmt, sondern allein durch unsern subjektiven Standpunkt in der Frage der Gleichheit oder Ungleichheit der in Frage stehenden Dinge. Vergl.: Nef, 107.
Es scheint jedoch, dass Nef hier einer Art unbewussten Petitio principii zum Opfer fiel. Nef nimmt nämlich als genus proximum der Gerechtigkeitsdefinition den Begriff der Behandlung an. Mit dem Begriff der Behandlung hat aber Nef das Schwergewicht der Definition bereits in ein subjektiv-voluntaristisches

Immerhin haben die beiden eingeschlagenen Wege uns dem Ziele näher gebracht, indem wir die Entdeckung machten, dass rechtliche Differenzierungen, sofern sie sachlich vom Standpunkt des Gesetzgebers aus motiviert werden können, den Sinn der Gleichheit nicht aufheben, sondern erst zu voller Tiefe entfalten. Gerade dieser distributive Ausdruck der Gleichheit, den das staatliche Recht schon längst kennt, ist in den völkerrechtlichen Untersuchungen der Staatengleichheit bisher zu wenig berücksichtigt worden.

II. Die Gleichheit der Staaten im Völkerrecht

1. Voraussetzungen

Wenn wir die Untersuchungen über die Gleichheit im staatlichen Recht für die Völkerrechtsordnung fruchtbar gestalten wollen, so müssen wir mit aller Vorsicht vorgehen. Die Voraussetzungen der beiden Rechtsordnungen sind sehr verschieden. [45])

Vor allem darf niemals der gewaltige Unterschied in der Entwicklung der beiden Rechtsordnungen ausser Acht gelassen werden. Das Völkerrecht ist, verglichen mit dem staatlichen Recht, heute noch auf einer primitiven Entwicklungsstufe.

a) Die Undichtigkeit des völkerrechtlichen Normengefüges

Das staatliche Recht bildet heute ein Normensystem von grosser Dichtigkeit, das die menschliche Tätigkeit nach allen Seiten mit grosser Genauigkeit erfasst und regelt. Dabei ist die Entwicklung in dieser Richtung nicht abgeschlossen. Mehr und mehr werden Lebensverhältnisse, die früher keiner rechtlichen Regelung unterworfen waren, vom Gesetz erfasst und geordnet. [46]) Das staatliche Recht verleiht seinen Normadressa-

---

Moment hineinverlegt. Er findet nun von diesem Standpunkt aus den Weg zu der der behandelten Materie innewohnenden, immanenten Gerechtigkeit nicht mehr zurück. Es liegt somit schon im Oberbegriff der Gerechtigkeitsdefinition Nefs der Grund, warum Nef zur Konsequenz kommt, die Entscheidung über die anzuwendende Gerechtigkeitsart liege im konkreten Fall beim Subjekt. Mit einer solchen Gerechtigkeitsdefinition wird die ontologische Fundierung des Gerechten aufgelöst und subjektiviert. In Wirklichkeit entscheidet die den Dingen immanente Gerechtigkeit, ihr Sosein, über die vom Subjekt anzuwendende Behandlung. Dem subjektiven Rechtsbewusstsein fällt nur die Aufgabe zu, die den Dingen bereits innewohnende Gerechtigkeit in fortschreitender Entwicklung zu aktualisieren.

[45]) Es kann sich natürlich nicht darum handeln, eine ganze Theorie der soziologischen und psychologischen Voraussetzungen der Völkerrechtsordnung zu konstruieren, um mit aller und letzter Deutlichkeit die Möglichkeiten der Analogie zwischen staatlichem Recht und Völkerrecht herauszuarbeiten. Vielmehr sind die angebrachten Bemerkungen und Beobachtungen auf die Problematik der Gleichheit zugespitzt.

[46]) Als kleines Beispiel sei nur auf die immer häufiger auftretenden Gesamt-Arbeits-Verträge hingewiesen, die die Anstellungsverhältnisee einer Berufsgruppe, die früher eine grosse individuelle Mannigfaltigkeit aufwiesen, für alle Angehörigen der entsprechenden Berufsgruppe in gleicher Weise regeln.

ten nicht nur Rechte und bürdet ihm Pflichten auf, es bestimmt schon längst in immer eingreifenderem Masse auch die Ausübung dieser Rechte. [47]) Die vom Rechte nicht erfassten Sphären des Gemeinschaftslebens werden immer kleiner. Der Geltungsbereich der ausser-iuristischen Prinzipien des Sozial-Lebens [48]) wird eingeengt.

Das Völkerrecht ist weit davon entfernt, auch nur annähernd die gleiche Dichtigkeit von Normen aufzuweisen. Wohl verleiht auch die Völkerrechtsordnung ihren Subjekten gewisse Kompetenzen, sonst könnten wir gar nicht von einer Rechtsordnung sprechen, aber die Ausübung dieser Kompetenzen ist in den wenigsten Fällen geregelt. So kann z. B. ein Staat durch seine Wirtschaftspolitik einen andern Staat schwer schädigen, dessen Volkswirtschaft ruinieren, ohne dass die internationale Rechtsordnung eingreift. [49]) Als Funktion dieser Karenz des Rechtes wächst die Aktionsbreite der ausser-iuristischen Faktoren des völkerrechtlichen Gemeinschaftslebens. [50]) So ist es sehr berechtigt, von einer internationalen Moral, von internationaler Sitte und nicht zuletzt von internationaler Courtoisie zu sprechen.

b) Die Organisation der rechtstechnischen Garantien im Völkerrecht

Neben diesem Unterschied in der Dichtigkeit des Normengefüges der beiden verglichenen Rechtsordnungen tritt eine weitere Differenz, die die beiden Systeme noch ausgeprägter charakterisiert. Es ist dies die Frage des öffentlichen Zwanges, der „Contrainte sociale", zur Durchsetzung und Verwirklichung des Rechtes gegenüber dem widerstrebenden Willen der einzelnen Rechts-Unterworfenen.

Zwischen jeder Normativ-Ordnung und dem zu normierenden sozialen Substrat besteht eine gewisse Spannung. Die Anpassung des sozialen Substrates an eine Rechtsregel geht nie ohne gewisse Widerstände vor sich. Daraus folgt für die Rechtsregel die Notwendigkeit der Zwangsgewalt, um sich gegen diese Widerstände durchzusetzen. [51])

Die Spannung zwischen der Rechtsregel und dem sozialen Substrat kann nun mehr oder weniger gross sein. Je geringer die Zwangsgewalt ist, die bereit ist, die Verwirklichung der Rechtsnorm im Bedarfsfall zu garantieren, um so weniger gross darf die Reibung zwischen Recht und sozialem Substrat sein. Durch die Organisation der öffentlichen Meinung und deren Einfluss auf die Gesetzgebung im modernen, demokratischen

---

[47]) Vergleiche zum Beispiel die ganze Gesetzgebung über den unlautern Wettbewerb.

[48]) Als solche können wir religiöse und moralische Ueberzeugungen, Brauchtum und Sitte, politische und wirtschaftliche Ideologien nennen.

[49]) Schindler erwähnt eine ganze Reihe ähnlicher Beispiele. Vergl.: Schindler, 11 ff.

[50]) Auf dieser Tatsache beruht die Notwendigkeit, in völkerrechtlichen Betrachtungen die rein rechtlichen Probleme immer wieder mit der Gesamtheit des Gemeinschaftslebens in Beziehung zu setzen. Vergl. dazu: Brierly, 21: „Das gegenwärtige Rechtssystem".
Vergl. auch: Root Elihu: Public opinion and foreign policy. (Special Supplement to Foreign Affaires, vol IX. No. 2 p. 3.)

[51]) Vergl.: Kelsen, Théorie générale, 124/125.

Staat wird diese Reibungsfläche möglichst eingeschränkt. Zwangsgewalt und individuelle Freiheit befinden sich in einem gewissen Gleichgewicht. [52])

Es ist uns nun schon längst eine Selbstverständlichkeit, dass der Staat, der das Monopol der öffentlichen Gewalt innehält, seine Rechtsordnung verwirklicht mit Hilfe von zwei rechtstechnischen Mechanismen: Der richterlichen Kontrolle und der Vollziehung der Sanktionen. Die Durchsetzung des staatlichen Rechtes gegenüber jedermann ohne Ansehen der Person haben wir ja gerade als einen Ausdruck der Gleichheit vor dem Gesetz kennen gelernt. [53])

Welches ist nun die entsprechende Situation im Völkerrecht? Man hat oft versucht darzulegen, wenn Privat-Personen durch die staatliche Rechtsordnung gezwungen werden, ihre höchsten Interessen richterlichen Entscheidungen zu unterwerfen, so bestehe kein triftiger Grund, dass nicht auch die Staaten durch das Völkerrecht zu gleichem Verhalten gezwungen werden könnten. Wer so argumentiert, vergisst immer wieder die grundsätzliche Verschiedenheit des sozialen Substrates, gegen das sich die zwingenden Normen der beiden Rechtsordnungen durchzusetzen haben. [54])

Der Zwang der staatlichen Rechtsordnung muss nur gegen einzelne, zerstreut auftauchende Rechtsbrecher angewendet werden, deren Mittel sich mit der Machtfülle des organisierten Staates gar nicht messen können. Der ganze, konzentrierte Abwehrwille der staatlichen, voll integrierten Gemeinschaft [55]) richtet sich gegen diese wenigen, die das allgemein anerkannte Recht verletzt haben. Auf Grund des scharf präzisierten und durchgebildeten staatlichen Gesetzes wendet sich die öffentliche Gewalt mit gesetzlicher Einförmigkeit gegen den allfällig widerstrebenden Willen der Rechts-Unterworfenen. Gerade in dieser gesetzlichen Anwendung des Zwanges liegt ein Moment der Gleichheit. Das staaatliche, positive Recht kann ja nicht anders, als eine Summe genereller Regeln zu setzen, die für eine unbestimmte Mehrheit von Fällen von vorneherein die gleiche Folge festsetzen. Durch die Generalität der Norm kommt die Gleichheit zum Ausdruck. [56])

Betrachten wir nun die entsprechende Situation im Völkerrecht. Sie bietet einen grundverschiedenen Anblick. Wir haben bereits die viel geringere Dichtigkeit des völkerrechtlichen Normengefüges festgestellt und

---

[52]) Vergl.: Schindler, 14 (Monographie). Natürlich gilt auch hier der umgekehrte Fall, indem die erwähnte Spannung grösser sein kann, je grösser die Macht ist, die das Normativ-System zu seiner Garantierung mobilisieren kann. So ist die Spannung naturgemäss im öffentlichen Recht grösser, als im Privatrecht.

[53]) Vergl.: Kap. I. §2 B. Die Gleichheit im Recht. I. 1. Geltungsbereich des staatlichen Gleichheitsbegriffes.
Vergl. auch Erich Kaufmann: Die Gleichheit, 9.

[54]) Brierly, 59, verneint die Möglichkeit, dass man überhaupt diese Analogie zwischen staatlichem Recht und Völkerrecht anstellen könne. Er sagt ausdrücklich, bei solcher Argumentation handle es sich um keine wahren Analogien.

[55]) Ueber die Verschiedenheiten des Integrationsprozesses in der staatlichen Gesellschaft und in der Völkergemeinschaft vergl.: Alessandri, 13—43.
Die Integration im staatlichen Recht wird vor allem dadurch gefördert, dass die Notwendigkeit der Erhaltung der Existenz der einzelstaatlichen Gemeinschaft gefühlsmässig viel stärker ausgeprägt ist, als dies für den viel weitern Kreis der Völkergemeinschaft der Fall ist.

[56]) Vergl. die ausführliche Entwicklung dieses Gedankens bei Bouglé, 220—225.

daraus den Schluss gezogen, dass das Verhalten der Völkerrechtssubjekte in viel geringerm Mass durch das Recht geordnet ist, als die Tätigkeit der Rechtsträger im staatlichen Recht.

Mit dieser Tatsache hängt die Feststellung zusammen, dass nur verhältnismässig wenige Situationen des internationalen Gemeinschaftslebens der richterlichen Kontrolle unterliegen. Es sind zwar, seitdem die Haager-Konferenz von 1899 am Problem gescheitert ist, in dieser Richtung ganz erhebliche Fortschritte erzielt worden. [57])

Nach dem ersten Weltkrieg wurde gemäss Art. 14 des VBPaktes der ständige internationale Gerichtshof im Haag geschaffen [58]) als eigentliches Organ der internationalen Rechtsanwendung zur richterlichen Kontrolle der Tätigkeit der Völkerrechtssubjekte. Die Charta der Vereinten Nationen hat nach dem Zusammenbruch des VBSystems im zweiten Weltkrieg gemäss Art. 92 der Charta einen neuen internationalen Gerichtshof ins Leben gerufen, der sich im Gegensatz zum ständigen internationalen Gerichtshof des VBPaktes nur mehr „Internationaler Gerichtshof nennt. [59])

Doch liegt die Problematik der internationalen richterlichen Kontrolle nicht so sehr in der schwachen organisch-institutionellen Entwicklung, als vielmehr in der Tatsache, dass keine allgemeine Norm die Staaten verpflichtet, ihre Tätigkeit und ihre Streitigkeiten der richterlichen Kontrolle zu unterwerfen. Die internationale Gerichtsbarkeit ist heute noch fakultativ. [60]) Noch heute bedarf es im Prinzip der Zustimmung beider Parteien, um einen Rechtsstreit dem internationalen Gerichtshof zur Entscheidung zu unterbreiten. Allerdings haben die Schiedsverträge zwischen einzelnen Ländern die Annahme der obligatorischen Schiedsgerichtsbar-

---

[57]) Vergl.: Dietrich Schindler: Le progrès de l'arbitrage obligatoire depuis la création de la SdN. RDC 1928 V.

[58]) Entschluss der ersten General-Versammlung des VBes vom 13. Dezember 1920.

[59]) Vergl.: Thévenaz Henri: La nouvelle Cour Internationale de Justice. Friedenswarte 1945 Heft 5/6 p. 406 ff.
Die Zwischenformen in der Entwicklung der internationalen Gerichtsbarkeit, wie die ad hoc gebildeten Schiedsgerichte oder der Schiedsgerichtshof im Haag, können in diesem kurzen Ueberblick nicht weiter berücksichtigt werden.

[60]) Die Frage, ob die internationale Gerichtsbarkeit obligatorisch erklärt werden solle, hat an der Konferenz von San Franzisco im Schoss der Vereinten Nationen zu eifrigen Debatten geführt. Doch konnte man sich nicht darauf einigen, die obligatorische Gerichtsbarkeit auch nur für eine bestimmte Gruppe von völkerrechtlichen Streitfällen (auf die wir weiter unten zu sprechen kommen) anzunehmen.
Vergl. die Diskussion mit Angabe der Abstimmungsresultate bei Padelford, 52 ff. Danach hat die obligatorische Gerichtsbarkeit für eine bestimmte Gruppe internationaler Streitfälle (Vergl. Art. 36 Abs. 2 der Statuten des internationalen Gerichtshofes) unter den vertretenen Staaten eine nicht unbeträchtliche Zahl von Anhängern gefunden.
Die endgültige Regelung des neuen internationalen Gerichtshofes hielt sich im ganzen an die Empfehlungen (Beibehaltung der fakultativen Gerichtsbarkeit) eines inter-alliierten Komitees, das sich in den Jahren 1943/44 mit diesen Fragen beschäftigt hatte.
Vergl.: Report of the Informal Inter-Allied-Committee on the Future of the Permanent Court of International Justice. loth February. London 1944. Miscellaneous No. 2 Cmd. 6531. p. 15 ff.

keit für eine unbestimmte Zahl von zukünftigen Fällen mit mehr oder weniger grossen Einschränkungen vorgesehen. Diese Schiedsverträge haben damit die Lücken in der internationalen richterlichen Kontrolle zu einem nicht unbeträchtlichen Teil ausgefüllt.

Dieser Fortschritt war aber nur möglich, weil man mehr und mehr erkannte, dass die Tätigkeit der internationalen Gerichte nicht die lebenswichtigen Interessen der Staaten betraf. Man hat in neuerer Zeit vier Gruppen rechtlicher Streitigkeiten aufgestellt, die heute allgemein als „gerichtsfähig" [61]) betrachtet werden (Art. 36 Abs. 2 der Statuten des internationalen Gerichtshofes). Dieser Artikel empfiehlt die Annahme der obligatorischen Gerichtsbarkeit für Streitigkeiten, die folgende Gegenstände betreffen:

a) Die Auslegung eines Vertrages.
b) Alle Fragen des internationalen Rechtes.
c) Das Bestehen einer Tatsache, die, wenn sie bewiesen wäre, die Verletzung einer internationalen Verpflichtung bedeuten würde.
d) Die Art und den Umfang des wegen Verletzung einer internationalen Verpflichtung geschuldeten Schadenersatzes. [62])

Alle diese Punkte gehen nicht über eine einfache Anwendung positiver Völkerrechtssätze hinaus. Das Völkerrecht hat aber als grössten Teil seines Inhaltes nur das von den Staaten gemeinsam Gewollte. Die Staaten haben dem Völkerrecht bisher nur erlaubt, ihre Beziehungen in Sachen zu ordnen, die wohl nicht unwichtig sind, aber doch bloss eine sekundäre Bedeutung haben. [63]) Die Konflikte, die den Frieden gefährden, stammen selten aus der relativ beschränkten Sphäre der internationalen Beziehungen, die das Völkerrecht regelt. [64]) Sie gehören zum grössten Teil in das weite Gebiet der „Conflits non justiciables", der politischen Interessen-Konflikte. [65]) Diese Kategorie internationaler Konflikte muss scharf getrennt werden von den eigentlichen Rechtsstreitigkeiten. Die politischen Streitigkeiten charakterisieren sich im allgemeinen dadurch, dass eine Partei die Aenderung des status quo verlangt, während die andere, gestützt auf ihr Recht, den bestehenden Zustand verteidigt. Es handelt sich somit gar nicht um eine Rechtsanwendung, sondern um einen Angriff auf die Geltung einzelner völkerrechtlicher Bestimmungen.

Die Lösung eines derartigen Konfliktes kann nicht darin gesucht werden, dass eine richterliche Instanz eine Norm anwendet. Es muss für den

---

[61]) Zum Problem der Différends justiciables vergl.: Guggenheim: Organisation, 34 ff.

[62]) Vergl. dazu die Bemerkungen von Thévenaz Henri: La nouvelle Cour Internationale de Justice. Friedenswarte 1945 Heft 5/6 p. 408 ff.

[63]) Vergl.: Brierly, 33—40.

[64]) Vergl.: Bourquin. Nouvelle SdN, 88: „Il est exrêment rare que deux Etats en viennent aux mains parce-qu'ils diffèrent d'opinion sur leur situation juridique, sur l'étendue de leurs droits et de leurs obligations. — — et, en tout cas, les conflits armés qui ont cette origine ne sont jamais que des conflits locaux, sans effet appréciable sur la stabilité générale de la paix."

[65]) Vergl. zum Problem der politischen Streitigkeiten: Gugenheim Paul: Die friedliche Regelung der politischen Streitigkeiten in der internationalen Organisation. Friedenswarte 1944 Heft 6 p. 381 ff.
Bourquin: Stabilité et Mouvement, RDC 1938 II. 64 p. 371 ff.

konkreten Fall eine erst zu schaffende, individuelle Rechtsregelung gesucht werden. [66]) Die Entscheidung findet sich hier nicht auf dem Gebiet der Legalität, sondern auf dem Boden der Billigkeit, der politischen Weisheit und Opportunität. Auf diesem Gebiet der internationalen Beziehungen muss weder das Recht noch die rechtliche Gleichheit gesucht werden. Die gesetzliche Uniformität der rechtlichen Entscheidung hat hier gar keinen Platz.

Wie steht es nun im Völkerrecht mit der zweiten technischen Garantie, die wir neben der richterlichen Kontrolle gefunden haben? Wie hat das Völkerrecht den Mechanismus der Sanktionen organisiert?

Wir stossen mit diesen Fragen auf die entscheidende Schwäche der völkerrechtlichen Gemeinschafts-Ordnung. Wohl findet sich auch im internationalen Recht die Anwendung der Zwangsgewalt, aber diese Anwendung geschieht auf einem ungeordneten, einem anarchischen Weg. Es ist nicht ein öffentlicher, überstaatlicher Organismus der Gemeinschaft, ausgestattet mit einer unwiderstehlichen Gewalt, der das Recht sanktioniert, sondern es ist der in seinen Rechten verletzte Staat selber. Nicht die organisierte Völkergemeinschaft ist es, die Recht spricht und sanktioniert, sondern der verletzte Staat persönlich. [67]) Das Völkerrecht ist noch beherrscht vom System der Privat-Rache, der persönlichen Ahndung begangenen Unrechtes.

In dieser Situation liegt die Schwäche der völkerrechtlichen Sanktion. Aus diesem Zustand ergeben sich eine ganze Reihe von Schwierigkeiten. Fassen wir diese Unzulänglichkeiten in zwei Gruppen zusammen:

aa) Da die Staaten allein über die notwendige Gewalt verfügen, um eine Rechtsnorm zu sanktionieren, so bestimmen sie auch selber, wann und wie die Sanktion angewendet werden soll und auch wie weit sie gehen soll. Einem solchen System fehlt natürlich jede Garantie der Objektivität, wie sie das staatliche Gesetz gewährleistet. Der Staat macht sich nicht nur zum iudex in re sua, sondern auch noch zum Exekutiv-Organ in eigener Sache. [68]) Die Gefahr ist in dieser Lage gross, dass es sich beim Sanktionsprozess nicht mehr um die Verwirklichung eines rechtlichen

---

[66]) Im Einzelnen ist die Unterscheidung der rechtlichen und politischen Streitigkeiten kontrovers. Doch gehören die angegebenen Kriterien zu den wichtigsten Unterscheidungsmerkmalen, die allgemein anerkannt sind. Zu welch subtilen Fragen die Unterscheidung führen kann, zeigt Schindler am Beispiel des österreichisch-deutschen Zollvertrages. Schindler, 24.

[67]) Dabei ist die Hypothese, dass ein Staat erst nach wirklicher Verletzung seiner Rechte, gleichsam als Exekutiv-Organ des Völkerrechtes seine Machtmittel einsetzt, noch die günstigste Annahme. Reine Machtansprüche haben bei dieser Lage einen viel zu weiten Spielraum. In diesem Sinne schreibt Schindler, dass der Krieg nicht mit Sanktionen des staatlichen Rechtes in Parallele gesetzt werden könne, da er die Rechtsordnung immer ebenso sehr in Frage stelle, als er sie beschütze. Vergl.: Schindler, 15.

[68]) Niemeyer Gerhart nennt diesen Zustand System der individuellen Sicherheit und charakterisiert ihn als: „Création d'un état de sécurité objective suivant des points de vue personnels et avec des moyens propres."
Vergl.: Gerhart Niemeyer: in Sammelband: Sécurité collective d'après les travaux des VIIe et VIIIe Conférence des Hautes Etudes Internationales. (Publié sous la direction de Maurice Bourquin) Paris 1936. p. 148 ff.

Zieles handelt, sondern um die Verfolgung ganz ungesetzlicher Absichten unter geschickten rechtlichen Vorwänden. [69])

Anderseits — und diese Beobachtung ist von erneuter Wichtigkeit für die Staatengleichheit — hängt unter diesen Umständen die Verwirklichung einer Sanktion ab von der tatsächlichen Uebermacht des verletzten Rechtssubjektes gegenüber dem Rechtsbrecher. Die Brutalität der tatsächlichen Machtunterschiede tritt hier mit einschneidender Bedeutung auf den rechtlichen Plan der Sanktionen. Mit dieser Beobachtung wird die Diskrepanz zur gesetzlichen Gleichheit der innerstaatlichen Sanktion evident. Gleichzeitig zeigt uns das staatliche Recht, auf welchem Weg diesem anarchischen Zustand abgeholfen werden kann. Die vollkommenste Lösung wäre zweifellos die Verwirklichung der civitas maxima, eines überstaatlichen Organismus, ausgestattet mit einem unwiderstehlichen Machtapparat und unbestrittenem Herrschaftsanspruch.

Von einer solchen Lösung ist aber die Menschheit offenbar noch weit entfernt. [70]) Immerhin sind gewisse Schritte in dieser Richtung bereits gemacht, um die den Staaten zur Verwendung gegebene Macht dem Recht zu unterstellen. Aber hier stossen wir auf die zweite Gruppe von Schwierigkeiten.

bb) Wenn die rechtliche Ordnung nicht durch die Massnahmen eines einzigen Staates gesichert werden kann, die Verantwortung aber auch nicht von einer überstaatlich organisierten Civitas maxima übernommen werden können, so bleibt nur noch eine Möglichkeit. Es müssen sich eine genügende Anzahl von Staaten, das sie ja allein die Macht besitzen, zusammentun, um die Völkerrechtsordnung zu garantieren. Eine Gemeinschaft von Staaten muss sich vereinigen, um über Recht und Unrecht einer internationalen Streitigkeit zu entscheiden, um dem Konflikt nach rechtlichen Gesichtspunkten vorzubeugen oder ihn zu unterdrücken. An die Stelle der persönlichen, privaten Sanktion durch den angegriffenen Staat tritt die kollektive Sanktion einer Mehrheit von Staaten, um die angegriffene Rechtsordnung zu garantieren. Ausgehend von der Idee der kollektiven Sanktion nennt sich diese Entwicklungsstufe im völkerrechtlichen Sanktionsverfahren System der kollektiven Sicherheit. [71])

---

[69]) Brierly, 42 ff, gibt einen Ueberblick über die bisherigen Versuche, die erwähnte Schwierigkeit völkerrechtlich zu überwinden. Aber weder die Formulierungen der mittelalterlichen Kanoniker und Iuristen vom bellum iustum, noch die endlosen Diskussionen um den modernen Begriff des „Angreifers" konnten eine eindeutige Lösung bringen.

[70]) Vergleiche die kurze Uebersicht über die Gründe, die heute einen Weltstaat weder möglich noch wünschbar machen bei Schindler Dietrich: Einführung zu Brierly: Zukunft des Völkerrechtes, p. 11 ff.
Die Idee des Weltstaates hat allerdings immer noch eifrige Propagandisten. In seinem Buch: „L'Anatomie de la paix" fordert Emery Reves leidenschaftlich die Schaffung eines Weltstaates. Es ist ihm aber nicht gelungen, auch nur eine der wesentlichen Schwierigkeiten, die Schindler antönt, ernstlich zu überwinden, wenn auch ernsthafte Versuche gemacht werden in den Kapiteln: „Le Super-Etat et l'individu", 171 ff; „Duperie de la sécurité collective", 219 ff. Ueber das Fehlen der psychologischen Grundlagen eines Weltstaates vergl.: Bourquin: Stabilité et Mouvement, 360—366.

[71]) Vergl.: Manning C. A. W.: Les éléments de la Sécurité Collective. Im Sammelband Sécurité collective. 149/50.

Neben dem politisch-diplomatischen Versuch der Heiligen Allianz eine Art kollektiver Sicherheit im europäischen Rahmen zur Garantierung der Resultate des Wiener-Friedens zu organisieren, [72]) suchen der VB und neuestens die Organisation der Vereinten Nationen rechtliche Mittel zur Verteidigung des Friedens und der Garantierung der kollektiven Sicherheit.

Beiden Organisationen ist es aber bisher noch nicht gelungen, ein lückenloses System der kollektiven Sicherheit auf konstitutionell-rechtlicher Basis zu errichten. Die Schwierigkeiten, denen die beiden bisherigen Versuche begegneten, sind typische Schwierigkeiten einer kollektiven Sanktion. Es ist bisher kaum gelungen, zur Garantierung des internationalen Rechtes eine genügende Macht aufzubringen, die zum vorneherein jeden Angreifer abgeschreckt hätte. [73]) Dadurch vergrösserte sich das Risiko für jene Staaten, die bereit waren, zur Aufrechterhaltung der Rechtsordnung ihre Machtmittel einzusetzen, selbst in den Krieg hineingezogen zu werden.

Das Sanktionssystem des VBes näherte sich durch die ausserordentlich elastische Auslegung des Art. 16 des Paktes immer mehr dem frühern anarchistisch-individualistischen Zustand. [74]) Jedem Mitglied war es nämlich gestattet, selbst zu entscheiden, ob Anlass für eine Aktion gegen einen Angreifer gegeben sei oder nicht, [75]) ob ein Staat unter Missachtung seiner Paktverpflichtungen zum Krieg geschritten war oder nicht. Dieses Vorgehen nahm den Sanktionen viel von der Strenge kollektiver Massnahmen und löste die gemeinsame Aktion gegen den Rechtsbrecher in eine Anzahl einzelstaatlicher, allerdings parallel gerichteter Aktionen auf.

Die Organisation der Vereinten Nationen wollte dieser Schwäche abhelfen und hat deshalb dem Sicherheitsrat das Recht verliehen, jeden Friedensbruch oder jeden widerrechtlichen Angriff als solchen zu qualifizieren und von sich aus die Mitglieder bindende Massnahmen zu treffen, um den Frieden wieder herzustellen oder ihn weiter zu erhalten. Damit ist die Entscheidung über Recht oder Unrecht eines Konfliktes zweifellos in die Hände der Gemeinschaft gelegt. Gerade durch diese Tatsache gewinnt die Art des Vorgehens der Gemeinschafts-Organe, in diesem Fall des Sicherheitsrates, an Bedeutung. In diesem Punkt liegt die grosse

---

[72]) Vergl.:Kap. II. § 4 Wiener Kongress. Es ist allerdings beim System des Wiener-Friedens niemals die Meinung von Max Huber ausser Acht zu lassen, der sagt, das Konzert der Grossmächte der Heiligen Allianz sei in erster Linie eine Institution zum Ausgleich divergierender Grossmacht-Interessen gewesen. Vergl.: Huber, Die Gleichheit, 99.

[73]) Der überwiegende Wert eines Sicherheitssystemes liegt, wie Brierly, 113, bemerkt darin, dass es abschreckende Wirkung hat. Denn wenn schon Krieg ausgebrochen ist, so ist das Ziel der Friedenswahrung bereits hinfällig, man muss den Frieden erst wieder herstellen.

[74]) Vergl.: Guggenheim: Organisation, 76.

[75]) Brugière schreibt zum Sanktionssystem des VBPaktes: „Il faut, tout d'abord faire une remarque de forme et constater que, contrairement au texte du pacte, la SdN, en tant que Société, s'effaça, une fois de plus, pour laisser paraître la personnalité de ses membres. C'est en effet, chacun des membres qui approuvèrent les conclusions prises par un Comité restraint, qui avait constaté la rupture du Pacte. Autrement dit, il n'y eut pas, en cette matière compétance liée de la SdN, mais appréciation discrétionnaire de chacun des membres." Vergl.: Brugière, Securité collective, 193.

Lücke der Organisation zur Verteidigung des Friedens der Vereinten Nationen. Die Entscheidungen des Sicherheitsrates können nämlich, mit Ausnahme der Prozedurfragen, [76]) nur durch Zustimmung von 7 Mitgliedern des Sicherheitsrates getroffen werden, worunter sämtliche Stimmen der Mitglieder mit ständigem Sitz inbegriffen sein müssen. Als Folge dieser Bestimmung kann das Sicherheitssystem nicht gegen eine Grossmacht in Bewegung gesetzt werden. Weil aber nur Grossmächte die eigentliche Gefahr für den Weltfrieden bedeuten, [77]) so ist leicht zu erkennen, dass die Vereinten Nationen ein System kollektiver Sicherheit im eigentlichen Sinne noch gar nicht erreicht haben. [78])

Mit diesen Feststellungen ist ein ganz kurzer Ueberblick gewonnen über die Funktion des internationalen Rechtes und das System der rechtstechnischen Garantien der Völkerrechtsordnung. Der gewaltige Entwicklungs-Unterschied gegenüber dem staatlichen Recht tritt nun klarer zu Tage. Das Völkerrecht ist bis heute lediglich dazu gelangt, die gegenseitigen Sphären abzugrenzen, in denen die verschiedenen Staaten ihre Hoheit ausüben können. Wichtigste gegenseitige Verhältnisse und Beziehungen unter den Staaten werden vom Völkerrecht gar nicht erfasst. Während es eine der vornehmsten Aufgaben der staatlichen Rechtsordnung ist, Leben und Existenz der einzelnen Individuen zu schützen, ist es dem Völkerrecht noch nicht gelungen, die Existenz seiner Rechtssubjekte zu gewährleisten.

c) Spezifische Besonderheiten der Völkerrechtssubjekte

Die Undichtigkeiten im völkerrechtlichen Normengefüge haben noch andere, tiefer greifende Gründe. Es ist bereits auf das Spannungsverhältnis hingewiesen worden, das zwischen einer Normativ-Ordnung und ihrem sozialen Substrat besteht. Dabei wurde die weitere Beobachtung gemacht, dass dieses Spannungsverhältnis weitgehend eine Funktion der Zwangsgewalt sei, die die Verwirklichung der Normativ-Ordnung gewährleiste, in dem Sinne, dass die Intensität der Spannung zwischen Rechtsordnung und sozialem Substrat umso kleiner sein dürfe, je geringer die Macht sei, die die entsprechende Ordnung garantiere. Nun hat unsere ganze Untersuchung über die rechtstechnischen Garantien der Völkerrechtsordnung immer wieder aufgezeigt, wie unvollkommen und geringfügig die Zwangsgewalt des internationalen Rechtes organisiert ist. Diese Unvollkommenheit der „Contrainte sociale" des Völkerrechtes bedingt nun, dass die Spannung zwischen völkerrechtlicher Norm und sozialem Substrat auf weiten Gebieten dieses Rechtes äusserst gering ist. Diese Feststellung gilt vor allem für den ganzen Bereich des Vertragsrechtes, welches im Wesentlichen nur das von den Staaten gemeinsam Gewollte zum Ausdruck bringt

---

[76]) Vergl.: die genaue Umschreibung des Veto-Rechtes und die Ausnahmen von der Einstimmigkeitsregel der Grossmächte in Kap. III. § 8. C.

[77]) Vergl. dazu die überzeugenden Ausführungen des holländischen Memorandums zu den Vorschlägen von Dumbarton Oaks in Friedenswarte 1945 Heft 3/4 p. 183 ff. Vergl. auch die Ueberlegungen von Prof. Quincy Wright: A Study of war, zitiert von Brierly, 111 und 118.

[78]) Vergl.: Schindler in Einführung zu Brierly: Zukunft des Völkerrechtes, 17.

und normiert. Die Mehrzahl der Rechte und Pflichten der Staaten beruhen heute auf Verträgen, die mit einem oder mehreren Staaten abgeschlossen werden. Mit dieser Feststellung gelangen wir in das engere Gebiet der Voraussetzungen der Staatengleichheit.

In der Untersuchung über den Begriff der Gleichheit [79]) wurde darauf hingewiesen, dass die Verschiedenheit im Raume bereits den relativen Charakter der Gleichheit begründe und in der Betrachtung über die Gleichheit der Menschen [80]) stellten wir fest, wie allein die Verschiedenheit im Raume schon einen Einfluss auf die Rechtsgestaltung ausübe. Das staatliche Recht hat nun neben seinem grössern Fortschritt in der Entwicklung noch den Vorteil, dass es, räumlich gesehen, nicht an derartige Verschiedenheiten anzuknüpfen hat, wie das Völkerrecht, das die ganze Welt umspannt.

Dies ist ein Grund, warum im Völkerrecht die allgemeinen Normen nicht zahlreich sind und die besonderen Situationen überwiegen. In Verbindung mit der Unvollkommenheit der völkerrechtlichen Zwangsgewalt ist es den Staaten gelungen, den Härten einer generellen Regelung zu entgehen und wichtigste Interessen in besonderen Rechtsregeln zu normieren. Das Leben der Einzelstaaten ist in jeder Hinsicht weniger standardisiert, als die Verhältnisse der Individuen im Staat. Die Ansatzpunkte für eine generelle und gleiche Regelung sind im völkerrechtlichen Bereich viel geringer, als die entsprechenden Möglichkeiten im staatlichen Recht. [81]) Es ist ohne weiteres einzusehen, dass die Lage einer insularen Seemacht wie England eine ganz andere rechtliche Behandlung verlangt, als die Situation eines Binnenstaates wie der Schweiz oder der Tschecho-Slowakei.

Wir haben damit, ausgehend von der räumlichen Verschiedenheit, eine Beobachtung gemacht, die sich ganz allgemein im internationalen Recht verfolgen lässt. Die typenhafte Regel des staatlichen Rechtes, die immer eine ganze Reihe von Tatbeständen des Lebens unter ihre Generalität subsumiert, [82]) findet im internationalen Rechtsbereich gar nicht die gleichen Anwendungsmöglichkeiten vor, wie im staatlichen Recht. Die Verschiedenheiten der völkerrechtlichen Normadressaten sind unverhält-

---

[79]) Vergl.: Kap. I. § 1 B. Begriff der Gleichheit.

[80]) Vergl: Kap. I. § 2 A. Die Gleichheit der Menschen.

[81]) Vergl. die einschlägigen Ausführungen Brierlys in seinem Kapitel: „Die lebenswichtigen Interessen", 57 ff. Vergl. auch das sehr instruktive Beispiel p. 67: „Im Recht der Territorialgewässer wäre eine allgemeine Regel zweckmässig, die in einheitlicher Weise die an die Küste angrenzende Meeresfläche fixierte, über welche die Staaten die Ausübung der Gebietshoheit beanspruchen können. Bis jetzt hat sich indes noch keine solche Regel als praktisch verwendbar erwiesen, und das mit gutem Grund. Eine Schwierigkeit ist strategischer Natur. Einige Staaten glauben, eine möglichst schmale Meeresfläche würde ihre Verteidigung erleichtern, andere vertreten die gegenteilige Ansicht. Dann gibt es wieder Küstenlinien, die vorzugsweise Buchten enthalten — keine zwei Buchten sind einander gleich" usw.
Vergl. auch: Georges Ripert: Précis de droit maritime. Paris 1947 p. 4: „Particularisme du droit maritime".

[82]) Darin liegt ja gerade ein Moment der Gleichheit im staatlichen Recht. Vergl.: Kap. I. § 2 B. I. 2. Inhalt des Gleichheitsbegriffes.

nismässig grösser, als die Differenzen zwischen den, dem staatlichen Recht unterworfenen Individuen. [83])

Wir stossen in allen Bereichen der zwischenstaatlichen Beziehungen auf diese Besonderheiten. [84]) Die relativ geringe Zahl der völkerrechtlichen Rechtssubjekte erlaubt schon an sich eine weiter getriebene Berücksichtigung der individuellen Eigenarten. [85]) Dazu tritt in dieser Frage die weitere Komplikation, dass das völkerrechtliche Rechtssubjekt immer eine Kollektivität umschliesst, die gegenüber einer rechtlichen Härte ganz andere psychologische Reaktionen aufweist, als ein isoliertes Individuum. Dietrich Schindler weist im Zusammenhang mit seiner Untersuchung über die Wirkung der Zwangsgewalt darauf hin, [86]) dass die Haltung einer Kollektivität gegenüber der Zwangsgewalt eine ganz andere sei, als die Haltung eines isolierten Individuums. Diese Beobachtung gilt ganz allgemein gegenüber jeder Härte, die von aussen her an eine Kollektivität herantritt und beschränkt sich nicht nur auf den Sektor der öffentlichen Zwangsgewalt.

---

[83]) Dies ist ein Gedanke, der in den Betrachtungen über die Staatengleichheit bisher zu wenig berücksichtigt wurde. Man ging höchstens soweit, die tatsächlichen Machtunterschiede zwischen den Staaten in Erwägung zu ziehen. Diese bilden aber nur einen Teilausschnitt der Schwierigkeiten, denen eine Ausgestaltung der Gleichheit, wie sie sich im staatlichen Recht findet, im Bereich der internationalen Völkergemeinschaft begegnet. Vergl.: Bilfinger 490. Bilfinger bezeichnet die Verschiedenheit der Staaten nach Grösse, Geltung und Art als „inkommensurabel" mit den Verschiedenheiten der Bürger des staatlichen Rechtes.

[84]) Ein äusserst interessantes Anschauungsmaterial zu diesen Beobachtungen bilden die „Travaux des VIIe et VIIIe Conférences des Hautes Etudes Internationales" in Paris 1934 und in London 1935 über das Problem der kollektiven Sicherheit im VBSystem. Aus seinem ganzen Charakter heraus hatte der VB für das Problem der kollektiven Sicherheit eine schematische und typenhaft-egalitaristische Lösung vorgesehen. Daraus entwickelten sich die endlosen Diskussionen um die Unterscheidung zwischen „Sécurité subjective" (Sicherheit, wie sie sich für den Einzelstaat aus den Besonderheiten der geographischen, wirtschaftlichen und strategischen Stellung ergab) und der „Sécurité objective" (dem abstrakt-universalen System, wie es der Pakt vorsah). Vergl.: Coppola Francesco: L'idée de Séc. col. in Sammelband: Sécurité collective, 160 ff.

[85]) Diese Tatsache zeigt sich sehr gut am Fall der Schweiz, der es auch im Zeitalter der internationalen Organisationen gelungen ist, ihre Neutralität als Sonderstellung gegenüber den widerstrebenden Tendenzen der internationalen Solidarität zu wahren.
Die Schweiz bildet überhaupt ein Musterbeispiel für die Behauptung, dass im völkerrechtlichen Bereich die besondere Situation gegenüber den standardisierten Verhältnissen vorwiege. Es war seit Jahrzehnten einer der schwierigsten Aufgaben des politischen Departementes, dem Ausland die völkerrechtliche Sondersituation der Schweiz begreiflich zu machen. Die Bemühungen in dieser Richtung ziehen sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der schweiz. Aussenpolitik der letzten Jahrzehnte. Von der Deklaration des VBRates in London vom 13. Februar 1920 über die Vereinbarkeit unseres Neutralitätsstatutes mit den Verpflichtungen des VBPaktes bis zum Erfolg der schweiz. Delegation an der Konferenz über die Welthandelscharta in Havanna vom 21. November 1947 bis am 24. März 1948 (ein Erfolg, der darin bestand, dass man den Fall der Schweiz als Sonderfall gegenüber den 56 andern vertretenen Ländern zu betrachten annahm) lässt sich diese Linie verfolgen.
Vergl. die Pressekonferenz von Minister Stucki vom 13. April 1948 über die Ergebnisse der Welthandelskonferenz in Havanna.
Vergl. ganz allgemein: J. R. von Salis: Giuseppe Motta: Dreissig Jahre eidgenössische Politik. Zürich 1941, 152 ff. 376 ff.

[86]) Vergl.: Schindler, 15.

Jeder Druck von aussen auf eine Gemeinschaft erzeugt einen Gegendruck. Die einzelnen Individuen der Gemeinschaft bestärken sich gegenseitig in ihrem gemeinsamen Abwehrwillen und dank der schwachen organisierten Gewalt des Völkerrechtes gelingt es der staatlichen Gemeinschaft immer wieder, die Besonderheiten der eigenen Ansicht gegenüber der allgemeinen Regelung durch zu setzen. [87])

Die Beschäftigung mit der psychologischen Haltung einer Kollektivität führt uns gleich noch zu einer andern Beobachtung. Das Völkerrecht hat nicht nur darin Schwierigkeiten, sich mit der typenhaften Haltung von Kollektivitäten überhaupt auseinanderzusetzen, sondern stösst als weiteres Hindernis noch auf die psychologischen Eigenheiten der einzelstaatlichen Gemeinschaften. Wenn nämlich jede Volksgemeinschaft, jede staatliche Volksgruppe die gleichen psychologischen Voraussetzungen aufwiese, könnte der Grund zu den einzelnen Staatenbildungen nur mehr in aussermenschlichen (geographischen, wirtschaftlichen, strategischen) Faktoren liegen. Eine solche Annahme wird aber von vorneherein durch die Geschichte der Staatenbildungen ausgeschlossen. Vielmehr steht am Ursprung des Staates die psychologische und bis zu einem gewissen Grade auch biologische Homogenität einer Menschengruppe, eines Stammes, einer Familie. Gemeinsame Rasse und Erziehung, gemeinsames gesellschaftliches Temperament und gemeinsame geschichtliche Erfahrung bilden die psychologische Einheit der Gruppe. Die Zugehörigkeit zu einer solchen Kollektivität bedingt in den erwähnten Elementen die Differenzierung von andern Gemeinschaften. So ist die psychische Einheit einer Volksgruppe geradezu eine Funktion ihrer Differenzierung gegenüber andern Gemeinschaften. [88]) Die bereits in der Anlage vorhandene Besonderheit einer Nation hat im modernen Nationalstaat ihren höchst gesteigerten Ausdruck erfahren. [89])

---

[87]) Diese Feststellung wird anschaulich gemacht in den Ausführungen Guggenheims über die Einwirkung nationaler Sonderwünsche auf die Gestaltung der verschiedenen VBProjekte. Vergl.: Paul Guggenheim: Völkerbund, Dumbarton Oaks und die schweiz. Neutralität. p. 9 ff.

So hatte Italien als industrielles und rohstoffarmes Land viel Gewicht gelegt auf den Zutritt aller Nationen zu den Weltrohstoffen. Deutschland, das unter den Friedensbedingungen litt, verlegte sich vor allem auf die Frage der Revision unhaltbarer Verträge und schliesslich unternahm der schweiz. Entwurf den Versuch, Neutralität und internationale Organisation in scharfsinniger Weise miteinander in Uebereinstimmung zu bringen.
Vergl.: Burckhardt: Völkerbundentwürfe.

[88]) Vergl.: Alessandri, 23 ff.

[89]) Vergl.: Schindler, 59: „— — l'intensité du sentiment national croit avec l'augmentation des caractéristiques distinctives: il attaint son maximum lorsqu'un peuple se distingue des autres non seulement par l'organisation politique, mais aussi par la nationalité et la langue et même par la sensibilité politique et la démarche intellectuelle."

Im übrigen ist das Phänomen des National-Staates gerade ein Beweis für die ausserordentliche Wichtigkeit des menschlichen Faktors bei der Staatenbildung. Während nämlich durch die technischen Errungenschaften die wirtschaftlichen, geographischen und strategischen Gegebenheiten immer mehr auf eine Internationalisierung hindeuten, konstatieren wir im menschlich-geistigen Bereich

Mit diesen Betrachtungen sind die wichtigsten Voraussetzungen der Völkerrechtsordnung im Hinblick auf die Staatengleichheit gereift. Der Vergleich mit der innerstaatlichen Rechtsordnung musste notgedrungen ein unvollkommeneres Bild ergeben. Weder die Voraussetzungen für die Anwendungsmöglichkeiten der Gleichheit noch die rechtstechnischen Mittel zur Durchsetzung der Rechtsgleichheit sind im Völkerrecht so günstig, wie die entsprechenden Möglichkeiten im staatlichen Recht. Das Fehlen einer internationalen Legislative, die Abwesenheit einer überstaatlich organisierten öffentlichen Gewalt und die Lückenhaftigkeit der internationalen richterlichen Kontrolle bewirken, dass das Problem der völkerrechtlichen Gleichheit sich unter ganz andern Bedingungen stellt, als die Gleichheit des Bürgers in der staatlichen Rechtsordnung.

2. Begriffsbestimmung der Staatengleichheit

a) Untersuchung über die faktische Gleichheit der Staaten

Wir haben bisher die rechtliche Gleichheit immer verstanden als Auswirkung einer natürlichen Gleichheit auf die Rechtsordnung.[90]) So sind wir bei der Gleichheit im staatlichen Recht ausgegangen von der Gleichheit der Menschen.

Bevor wir nun eine rechtliche Wertung der Staatengleichheit vorzunehmen in der Lage sind, ist als Voraussetzung aller rechtlichen Gleichheit eine inhaltliche Bestimmung der natürlichen Gleichheit der Staaten zu suchen. An welches bestimmte, substantielle Kriterium knüpft die völkerrechtliche Gleichheit an? Erinnern wir uns nochmals an die spezifischen Voraussetzungen der Gleichheit,[91]) die Verschiedenheit und die Vergleichbarkeit. Gerade das Erfordernis der Verschiedenheit erweist sich im Bereich des internationalen Rechtes von grundsätzlicher, praktischer Bedeutung. Wir stossen mit der Bedingung der Verschiedenheit auf eine Voraussetzung des Völkerrechtes überhaupt. Der mittelalterliche, universale Herrschaftsanspruch des Heiligen Römischen Reiches steht der Idee des modernen Völkerrechtes im allgemeinen und der Idee der Staatengleichheit im besonderen entgegen. Die Pluralität abgeschlossener, kompakter Gebietskörperschaften nebeneinander ist eine allgemeine Voraussetzung des Völkerrechtes überhaupt[92]) und eine spezifische Bedingung der Staatengleichheit.[93])

---

einen fortschreitenden Partikularismus, eine gesteigerte Abschnürung: den Nationalismus in seinen verschiedenen Aspekten. Dieser Beweis für die eigenwillige Stärke der nationalen Psyche bezeugt zur Genüge, dass nicht die aussermenschlichen Faktoren in erster Liniie staatsbegründend wirken.

90) In der gleichen Richtung bewegt sich auch Schweizer, 35, in dem er sagt: „Gleichberechtigt können nur faktisch gleiche sein."

91) Vergl.: Kap. I. § 1 A. Die Voraussetzungen der Gleichheit.

92) Vergl.: Alessandri, 36.

93) Vergl.: Schweizer, 33 ff. Schweizer gibt auch eine gute Darstellung, wie sich erst langsam über den Umweg des ius gentium die universalistischen Begriffen noch lange verhaftete Völkerrechtswissenschaft im modernen Sinn herausgearbeitet hat.
Vergl.: 3—48: „Der Gleichheitsbegriff in den philosophischen und völkerrechtlichen Systemen bis Hugo Grotius."
Vergl. auch: Gidel Gilbert: Droits et Devoirs des Nations. RDC 1925 V. 10, 546: „Facteurs historiques de la théorie des droits fondamentaux des Etats."

Die Voraussetzung der Vergleichbarkeit ist ohne weiteres gegeben. Wenn Erscheinungen unter einem gemeinsamen Artbegriff zusammengefasst werden können, so ist damit zum vorneherein festgelegt, dass sie etwas Gemeinsames haben.

In der Betrachtung über die Voraussetzungen der Staatengleichheit sind wir immer wieder auf natürliche Ungleichheiten gestossen. Diese sind auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen so zahlreich und augenscheinlich, dass sie sich ohne weiteres aufdrängen, während die Gleichheit mehr in verborgenen Momenten beruht. Die Gemeinsamkeiten der Staaten sind viel weniger zahlreich. Sie bestehen in der Hauptsache nur in der Vereinigung der drei Aufbauelemente des Staates, dem fest umgrenzten Staatsgebiet, dem Staatsvolk und der organisierten souveränen Staatsgewalt über diesen beiden Elementen. [94])

Einzeln betrachtet weisen diese Punkte wiederum in allen Staaten grosse Verschiedenheiten auf. Es besteht nicht nur eine grosse Mannigfaltigkeit in der Ausdehnung der staatlichen Territorien, auch deren geographische und klimatische Lage, deren Reichtum oder Armut an Bodenschätzen, die Eignung zur Schaffung von Verkehrswegen bilden an und für sich wieder Punkte, die Anlass geben zu rechtlichen Sondersituationen.

Die gleiche Beobachtung machen wir auch, wenn wir die einzelnen Staatsvölker als solche betrachten. Zweifellos besteht durch alle Grenzen hindurch und über alle nationalen Unterschiede hinweg die natürliche Gleichheit der Menschen. Es ist dies aber ein Faktor, den eine heutige völkerrechtliche Betrachtung gar nicht berücksichtigen kann. Die Völkerrechtsordnung darf hier nicht mit einer kosmopolitsichen Weltordnung verwechselt werden. [95]) Eine unbeschränkte, direkte Erfassung der Einzelmenschen auf Grundlage ihrer natürlichen Gleichheit durch die Völkerrechtsordnung würde zu einer immer grössern Verwischung der einzelstaatlichen Einheit der vorzüglichsten Völkerrechtssubjekte führen. Eine solche Entwicklung befände sich auf dem geradesten Weg zur kosmopolitischen Civitas maxima und würde damit zur Untergrabung der heutigen Voraussetzungen der Völkerrechtsordnung überhaupt führen. Das gegenwärtige Völkerrechtssystem basiert auf der Kompaktheit der nach aussen fest abgeschlossenen, autonomen Gebietskörperschaften. [96]) Völker-

---

[94]) Vergl.: Schindler, 37.

[95]) Auf diesen Gedanken spielt auch Max Huber an, wenn er den Gegnern der Gleichheit entgegenhält, ihre Argumente seien verfrüht und gehörten einer andern, vom „revolutionären Pazifismus postulierten Phase der Völkerrechts-Entwicklung an". Vergl.: Huber: Die Gleichheit, 116.

[96]) Dieser Gedanke wird vor allem vom National-Sozialisten Max Schweizer bis zur Ungeheuerlichkeit gesteigert. Im Bemühen, die totalitäre Herrschaftsform des Staates zu demonstrieren, kommt Schweizer zu dem seltsamen Beginnen, einerseits im innerstaatlichen Recht alle naturrechtlichen Persönlichkeitsrechte des Menschen als Beschränkung der staatlichen Souveränität mit Vehemenz zu bekämpfen, um sie dann umso lauter auf dem Boden der zwischenstaatlichen Beziehungen als naturrechtlich-unveräusserliche Individual-Rechte der souveränen Staatspersönlichkeit zu propagieren. So ist es auch verständlich, warum Schweizer mit dem Totalitaristen Hobbes liebäugelt, während der, noch mehr vom universalistischen Rechtsdenken, dem „Römischen Zauberbann" (p. 68), befangene Grotius eine eher kühle Behandlung erfährt.
Vergl.: Schweizer, 34—82.

rechtliches Aufbauelement des Staates ist nicht das Individuum,[97]) sondern das Staatsvolk als solches,[98]) dessen psychische Einheit, wie wir erwähnten, Funktion seiner Verschiedenheit von den andern Völkern ist.

Die Verbindung zwischen Staatsvolk und dem von ihm bewohnten Staatsgebiet wird hergestellt durch die Herrschaftsform des Staates. Die Organisation des Staates mag nun bei den einzelnen Staaten verschieden sein, ihr gemeinsames Charakteristikum besteht in der Ausübung der obersten Gewalt, der Souveränität über das Staatsvolk in den Grenzen des Staatsgebietes.

Diese drei Faktoren bilden die Aufbauelemente des Staates. Die Gemeinsamkeit von Staatsgebiet, Staatsvolk und Souveränität bildet die Grundlage der natürlichen Gleichheit der Staaten.

b) Geltungsbereich und Inhalt der Staatengleichheit

Welchen Ausdruck hat nun die faktische Gleichheit im geschilderten Sinne im internationalen Recht gefunden? Diese allgemeine Frage kann nicht ohne grosse Vorsicht beantwortet werden. Die grosse Zahl von Autoren, die sich in der Beantwortung gänzlich widersprechen,[99]) bringen kein sehr klares Licht in die Problematik der Staatengleichheit.

Bemerkenswert ist, dass vor allem englische Autoren zu den konsequentesten Gegnern der Staatengleichheit gezählt werden müssen.[100])

In unserer Betrachtung über die Voraussetzungen der Staatengleichheit ist mit aller Deutlichkeit auf die Besonderheit der Völkerrechtssubjekte hingewiesen worden. Erinnern wir uns daran, dass der Versuch unternommen wurde, die Rolle des internationalen Rechtes in der Gesamtheit der zwischenstaatlichen Beziehungen näher abzugrenzen. Dabei haben wir die Beobachtung gemacht, dass das Völkerrecht nur einen relativ kleinen Teil der internationalen Beziehungen erfasst und regelt. Es hat somit keinen Sinn, in der Gesamtheit der zwischenstaatlichen Beziehungen nach einer rechtlichen Gleichheit zu suchen, da ja das Recht nur in einem schmalen Sektor dieser Beziehungen zur Geltung kommt. Unsere

---

[97]) Zum Verhältnis Völkerrecht - Individuum vergleiche: Korowicz St. Marc: „La souvereineté des Etats et l'avenir du droit international." Paris 1945. p. 163 ff: „L'individu sujet du droit international à côte de l'Etat."

[98]) Ueber die Wechselwirkungen im Verhältnis Staatsvolk — Staatsgebiet vergl.: Alessandri, 174—183.

[99]) Während Huber z. B. nachzuweisen versucht, dass die Gleichheit ein positiver Satz des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechtes sei (vergl.: Huber, Staatengleichheit, 106), meint Pillet, zwischen Grossmächten und kleinen Staaten bestünden rechtliche Unterschiede und Ungleichheiten.
Vergl.: Pillet Antoine: Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître. In Revue générale de DIP V (1898) p. 66 ff, VI. (1899), p. 503 ff.
Beide Autoren machen dabei ihre Feststellungen in der Zeit vor der Schaffung des VBPaktes.

[100]) Vergl. vor allem Lawrence T. J.: Les principes du droit international. (Traduit sur la 5e édition [1913] par Jacques Dumas et A. de Lapradelle. Oxford 1920. p. 273 ff.
James Lorimer: Principes du droit international. (Traduit par Nys) Bruxelles 1885. Chap. 15/16 p. 211 ff.

Untersuchung muss sich säuberlich im rechtlichen Rahmen halten. [101]) Es ist ganz selbstverständlich, dass wir die Gleichheit weder als Gleichheit in tatsächlicher Hinsicht noch als Gleichheit des Einflusses auf die Gestaltung konkreter, politischer Konstellationen aufzufassen haben.

Die erste Unterscheidung sucht somit eine klare Abgrenzung zu schaffen zwischen der Sphäre des Rechtes und dem weiten Gebiet der ausserrechtlichen, zwischenstaatlichen Beziehungen. Dass die Grenzlinie zwischen beiden Gebieten nicht immer in klaren und entschiedenen Linien gezogen ist, zeigt vor allem die Untersuchung der rechtstechnischen Garantien des Völkerrechtes, wo reine Machtverhältnisse entscheidend in das Anwendungsgebiet des Rechtes eingreifen. [102])

Mit einer zweiten Unterscheidung bewegen wir uns bereits auf rein rechtlichem Boden. In den Ausführungen über die Voraussetzungen der Staatengleichheit wurde die Feststellung gemacht, dass infolge der Besonderheiten der völkerrechtlichen Rechtssubjekte im Bereich der internationalen Beziehungen die partikulären Rechtsverhältnisse weitaus überwiegen. Diese partikulären Rechtsverhältnisse, ob sie nun auf Vertrag oder Gewohnheit beruhen, schaffen für die einzelnen Staaten eine ganz ausserordentliche Mannigfaltigkeit von Rechten und Pflichten. [103]) Die Behauptung, völkerrechtliche Gleichheit bedeute Gleichheit hinsichtlich der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten der Einzel-Staaten, [104]) muss jedenfalls mit grosser Vorsicht aufgenommen werden. Sie gibt leicht zu Missverständnissen Anlass. Es ist nach den getroffenen Voraussetzungen ohne weiteres klar, dass diese Formel nicht bedeuten kann, die Staaten hätten materiell-inhaltlich gleiche Rechte und Pflichten. [105]) Der Versuch, diesem Satz einen materiellen, inhaltlichen Sinn beizumessen, muss von vorneherein als verfehlt bezeichnet werden.

Nun können wir im Gegensatz zu dieser ersten Annahme die Staatengleichheit im Völkerrecht auch auffassen als rein formales Element. Gleichheit der Staaten in diesem Sinn würde dann bedeuten, dass alle Völkerrechtssubjekte den Schutz des internationalen Rechtes in gleicher Weise anrufen können und dass sie alle ohne Unterschied dem gleichen

---

[101]) Die Notwendigkeit einer saubern Ausscheidung zwischen der Sphäre des Rechtes und der Sphäre der ausserrechtlichen Beziehungen in der Frage der Staatengleichheit betont auch Huber: Die Gleichheit, 106.

Eine gleiche, wenn auch nicht ganz klare Unterscheidung sucht auch Streit durchzuführen. Vergl.: Streit: Les Grandes Puissances dans le droit international. Rev. de DI et de Législation comp. 2e série. Bd. II. p. 16.

[102]) Vergl. zur nähern Abgrenzung der getroffenen Unterscheidung Kap. II. § 4, wo auf rein faktisch-historischer Grundlage eine Auseinandersetzung des Rechtes mit den politischen Elementen des Gleichgewichtes und der Hegemonie versucht wird.

[103]) Diese Beobachtung bestätigt auch Kelsen. Vergl. Kelsen: Théorie générale, RDC 1932 IV 42 p. 190.

[104]) Vergl.: Huber: Die Gleichheit, 106.

[105]) Mit Recht bezeichnet Erich Kaufmann eine solche Auslegung der Gleichheit als rechtsinhaltliche Gleichheit, als gleicher Besitz an Rechten, als einen Unsinn. Vergl.: Erich Kaufmann: Das Wesen, 195.
Vergl. auch: Schweizer, 51.

Recht untergeordnet sind.[106]) In diesem Sinne ist die Gleichheit nicht bestritten.

Wir haben auch im innerstaatlichen Recht diese Gleichheit vor dem Gesetz kennen gelernt als rechtliche Allgültigkeit, als das Postulat der ausnahmslosen Geltung eines Rechtssatzes.[107]) Das Charakteristische dieser formellen Gleichheit besteht darin, dass sie sich nur an die Vollstreckung im weitesten Sinne wendet (Justiz und Verwaltung). Es liegt schon im Begriff der formellen Gleichheit als Allgültigkeit begründet, dass sie ihre Aktion nur innerhalb des gesetzten Rechtes — sei es nun aus Vertrag oder Gewohnheit entstanden — ausüben kann und schon rein begrifflich gar keine Beziehung zur Rechtsschöpfung, zur Gesetzgebung hat.

Die Frage erhebt sich nun, ob sich die Gleichheit im internationalen Recht in dieser rein formellen Geltung erschöpfe. Hat die substantielle Gleichheit der Staaten, begründet durch die einzigartige Verbindung von Staatsgebiet, Staatsvolk und souveräner, staatlicher Gewalt nicht auch gewisse Einflüsse auf die völkerrechtliche Rechtsschöpfung?

Wir haben im staatlichen Recht den Einfluss der natürlichen Gleichheit der Menschen auf die Rechtsschöpfung bejaht. Da wir vom Recht als Norm der Gemeinschaft verlangen, es müsse sich auf die Natur und Eigenart seiner Subjekte ausrichten, wendet sich diese Forderung nicht nur an die Rechtsanwendung, sondern auch an den Inhalt der Normen, d. h. an die Rechtsschöpfung. Diese eigenartige Beziehung zwischen Normativ-Ordnung und Rechtssubjekt gilt in ganz gleicher Weise auch im Völkerrecht. Wenn wir es übrigens als Selbstverständlichkeit hingenommen haben, dass die in den zwischenstaatlichen Verhältnissen so ausserordentlich kräftig zu Tage tretenden Besonderheiten der Staaten ihre Auswirkungen im partikulären Völkerrecht finden, so müssen wir logischerweise der konstatierten, faktischen Gleichheit der Staaten die gleichen Einflussmöglichkeiten auf das Recht auch einräumen.

Die Staatengleichheit beschränkt sich somit nicht nur auf die formelle Allgemeingültigkeit des Völkerrechtes, sondern findet über diesen Sinn hinaus noch Ausdruck in materiellen Inhalten des Völkerrechtes.

Haben wir somit den Geltungsbereich der völkerrechtlichen Gleichheit abgesteckt, wenden wir uns der Frage nach dem Sinn des Gleichheitssatzes zu. Auch hier erweist sich unsere entsprechende Untersuchung im staatlichen Recht als fruchtbar.[108]) Wenn wir von dem besonderen Charakter der Völkerrechtssubjekte als solche absehen, zeigt es sich, dass für die Beziehungen zwischen Recht und Subjekt die gleichen Regeln gelten, sowohl im Völkerrecht wie im staatlichen Recht.

Wir kommen nach dieser Voraussetzung zum Schluss, dass das Völkerrecht immer die Gleichheit zum Ausdruck bringen muss, wenn es die

---

[106]) In diesem Sinne lauten die Formulierungen von Verdross: Règles générales, RDC 1929 V. 30 p. 415. Diesen formellen Sinn hat der Ausdruck: „Il y a égalité devant le droit, mais il n'y a pas égalité des droits."
Noch präziser geht diese Deutung hervor aus den Ausführungen von Nicolas Politis: Nouvelles Tendances du droit international. Paris 1927. p. 30 ff.
Vergl. auch: Louis Le Fur: Précis de droit international. 3e éd. Paris 1937. p. 262.

[107]) Vergl.: Kap. I. § 2 B I. 1. Geltungsbereich der rechtlichen Gleichheit.

[108]) Vergl.: Kap. I. § 2 B. I. 2. Sinn und Inhalt der Rechstgleichheit.

Staaten wesentlich unter dem Gesichtspunkt ihrer natürlichen Gleichheit erfasst, das internationale Recht wird aber rechtliche Differenzierungen enthalten, sobald es sachlich gesehen an objektive Verschiedenheiten der Völkerrechtssubjekte anknüpft. Auch im Völkerrecht gilt, dass diese Anknüpfungen an Subjekte gerecht und nicht willkürlich sein dürfen, [109]) damit die Unterscheidungen und Nichtunterscheidungen des Rechtes gewissermassen Reflexe faktischer Gegebenheiten bleiben. [110])

Mit dieser Forderung stossen wir aber auf eine spezifische Schwierigkeit der völkerrechtlichen Ordnung. Wenn das staatliche Recht rechtliche Differenzierungen schafft, stützt es sich dabei auf Kategorien von Rechtssubjekten, die ein bestimmtes objektives Kriterium unter einem bestimmten Gesichtspunkt zu einer Gruppe zusammenfasst [111]) (alle Grundbesitzer, alle Motorfahrzeughalter, alle Nichtdiensttauglichen usw.). Die allgemeinen staatlichen Rechtsregeln sind ja überhaupt nur möglich dadurch, dass sie an solche typenhafte Attribute anschliessen können. Solche objektive Kriterien zur Zusammenfassung von Staatengruppen sind nun im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen äusserst selten. Die Suche nach sachlich fundierten Differenzierungen stellt die eigentliche Problematik der Gleichheit im Völkerrecht dar. Die überragenden Eigenheiten der einzelnen Staaten erdrücken gewissermassen jene Ansatzpunkte, auf deren Gemeinsamkeit eine generelle Norm sich stützen könnte. [112]) Da die lebenswichtigen Interessen der Staaten ihrer Besonderheit wegen in partikulären Normen geregelt sind, beziehen sich die Gemeinsamkeiten nur noch auf Punkte von sekundärer Bedeutung im zwischenstaatlichen Leben. Auf ein so schwaches Fundament kann aber eine generelle Norm nicht abstellen, wenn sie wichtige Interessen der Staaten allgemeingültig regeln will. [113])

---

[109]) Diese Schranke der Gerechtigkeit gegenüber der Willkür übersieht offenbar Markus in diesem speziellen Fall, wenn er die Anlehnung rechtlicher Differenzierungen an objektive Verschiedenheiten ablehnt mit dem Hinweis, die Subsumption von Verschiedenheiten unter eine Rechtsnorm geschehe immer nach subjektiven Gesichtspunkten. Vergl.: Markus, 84 ff.

[110]) Für diese faktischen Gleichheiten gilt natürlich auch, dass sie höchstens relativ gleich sind, da es ja absolut Gleiches nicht gibt, noch viel weniger absolut gleiche Tatbestände im Leben sich vorfinden.

[111]) Vergl.: Schindler, 37: „Le droit concernant les individus peut se baser sur des qualités identiques pout tous les hommes ou pour des groupes importants d'entre eux(majorité, sexe) ou sur des capacités, pour lesquelles existent certains critères moyens (par ex. le discernement)."

[112]) Ein ausgezeichnetes Beispiel liefern die Verhandlungen der zweiten Haager-Friedenskonferenz von 1907 über die Schaffung eines internationalen Prisengerichtshofes. Das englische Projekt eines Prisengerichtshofes wollte jenen Staaten einen Sitz im Gerichtshof verleihen, deren Handelsmarine mindestens einen Rauminhalt von 800,000 Tonnen aufwies. Wir haben damit den typischen Versuch einer rechtlichen Differenzierung, gestützt auf ein objektives Kriterium. Da aber das Interesse der Staaten an der Besetzung des Gerichtshofes gross war, das objektive Kriterium aber als durchaus zweitrangig sich erwies gegenüber der Gesamtheit der Interessen, die sich im Spiel befanden, scheiterte der Vorschlag.

[113]) So beruht die oft gebrauchte Klassierung der Staaten in Grossmächte und Sekundär-Staaten auf keinem klaren und allgemeingültigen Kriterium. Der Versuch einer rechtlichen Definition einer Grossmacht, den neuestens Markus unternahm, bestätigt durchaus diesen Eindruck. Vergl.: Markus, 24—36.
Vergl. auch: Lawrence: Principes de droit international. op. cit. p. 284 ff.

Im Völkerrecht sowohl wie im staatlichen Recht gilt das soziologische Prinzip, dass jenen Normen die Priorität der Geltung zukommt, die, rechtsinhaltlich gesehen, die wichtigere Materie erfassen. Während im staatlichen Recht kraft dieses Prinzipes die Priorität dem generellen, staatlichen Gesetz zusteht, wirkt sich diese Regel im Völkerrecht zugunsten des partikulären Rechtes aus, da im Völkerrecht die wichtigsten Interessen der Staaten im partikulären Recht normiert sind.

Für den inhaltlichen Sinn der Staatengleichheit ergeben sich daraus wichtige Konsequenzen. Die Gleichheit der Staaten findet sich im internationalen Recht nicht in den wichtigsten Materien verwirklicht, wie im staatlichen Recht. Sie kommt nur zum Ausdruck in jenen wenigen Normen, die sich an alle Staaten wenden, weil sie eben Staaten sind. Auf diese wenigen, allgemeinen Regeln folgt ein schneller Uebergang zur besonderen Individualität des staatlichen Einzelfalles. Die Zusammenfassung zwischenstaatlicher Interessen in Typen, auf die allgemeine Rechtsregeln angewendet werden können, ist im Völkerrecht eine äusserst seltene Erscheinung. [114])

c) Die Staatengleichheit und der vertragliche Rechtsschöpfungsprozess

Ein Umstand verdient bei einer Untersuchung des Einflusses der Staatengleichheit auf die völkerrechtliche Rechtssetzung noch eine besondere Beobachtung. Im Gegensatz zu den bisherigen Feststellungen ist er formeller Natur. Seine Wichtigkeit geht indessen schon daraus hervor, dass viele Autoren ihn zum alleinigen Kriterium der Staatengleichheit machen.

Es handelt sich um die Behauptung, kein Staat könne rechtlich verpflichtet werden weder gegen seinen ausdrücklichen Willen noch ohne seine ausdrückliche Zustimmung. Als Konsequenz dieser Forderung wird auf allen Staatenkongressen das gleiche Stimmrecht für alle Teilnehmer und das Erfordernis der Einstimmigkeit verlangt. [115])

In der Tat kennt die Gemeinschaft der Staaten keinen organisierten Gesetzgebungsapparat, wie das staatliche Recht, der es erst ermöglicht, dass eine Mehrheit eine Minderheit überstimmen kann und somit Rechtssubjekten Verpflichtungen auferlegt werden können, denen sie selber

---

[114]) Auch Bilfinger kämpft mit dieser Schwierigkeit, indem er eine differentielle Gleichheit (Bilfinger spricht zwar von relativer Gleichheit, einen Ausdruck, den wir als nichtssagend ablehnen, da jede Gleichheit relativ ist) in Anknüpfung an objektive Kriterien verlangt, ein Versuch, der unbefriedigend verläuft. Vergl.: Bilfinger, 494 ff.

[115]) Vergl. z. B. Franz von Liszt: Le droit international public. Trad. française d'après la 9e éd. allemande (1913) Paris 1928 p. 67: „L'égalité fondamentale de droit de tous les membres de la communauté internationale se manifeste extérieurement en ce que dans les congrès internationaux tous les Etats participants ont un droit de vote identique et que l'unanimité y est requise pour toutes les résolution."
Vergl. auch: Huber, Gleichheit, 109.

nicht zugestimmt haben. [116]) Die Anerkennung der individuellen Willensautonomie, auf der der demokratische Rechtsschöpfungsprozess beruht, [117]) hat im Bereich des Völkerrechtes noch nicht die Entwicklung durchgemacht, [118]) wie im innerstaatlichen Recht. Abgesehen von jeder ideologischen Rechtfertigung entspricht die Autonomie, ausgedrückt durch die Einstimmigkeitsregel, einem wirklichen Zustand der gegenwärtigen Völkergemeinschaft, wo rein tatsächlich — infolge Fehlens der öffentlichen, organisierten Gewalt — kein Staat zu etwas gezwungen werden kann, dem er nicht zustimmt.

Für uns stellt sich sofort die Frage, inwiefern die Gleichheit der Staaten in kausaler Beziehung stehe zu den eben erwähnten Bedingungen des internationalen Rechtsschöpfungsprozesses. Ist mit andern Worten die Einstimmigkeitsregel und die rechtliche Unmöglichkeit, einen Staat ohne seine Zustimmung zu verpflichten, eine Folge der Staatengleichheit?

Suchen wir zuerst die gestellte Frage richtig abzugrenzen. Es ist schon ungenau ausgedrückt, ein Staat könne nur rechtlich verpflichtet sein mit seiner ausdrücklichen Zustimmung. Ein völkerrechtliches Rechtssubjekt kann sich nicht einseitig von einer vertraglichen Verpflichtung befreien und kann somit auch gegen seinen wirklichen Willen gebunden bleiben. [119]) Somit zeigt das Kriterium der Autonomie schon hier seine Zweideutigkeit. Abgesehen von dieser Ungenauigkeit verfallen Autoren, die das Prinzip der Staatengleichheit nur an die erwähnten formellen Bedingungen des völkerrechtlichen Rechtsschöpfungsprozesses anschliessen, bewusst oder unbewusst einem Fehler: Ihre Ansicht von der Staatengleichheit beruht auf der Annahme, das ganze Völkerrecht beruhe auf Vertragsrecht und diese Annahme ist völlig einseitig. [120]) Ein Staat kann sehr wohl durch einen Satz des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechtes verpflichtet sein, ohne dass er dazu die Zustimmung gegeben hat. Das vertragliche Rechtsschöpfungsprinzip ist nicht die einzige völkerrechtliche Rechtsquelle und wer die Staatengleichheit nur auf dem Vertragsrecht aufbaut, begeht eine Einseitigkeit, indem er eine ganze Reihe wichtigster, einschlägiger Tatsachen unberücksichtigt lässt.

---

[116]) Vergl. die Ausführungen von Brierly, 141—151, über die soziologischen und psychologischen Voraussetzungen zum Funktionieren eines Mehrheitssystems.

[117]) Vergl.: Guggenheim: Organisation, 78/79.

[118]) Guggenheim und Brierly bestätigen durch Beispiele aus der Evolution des staatlichen Rechtes, dass das Mehrheitsprinzip eine Frage der geschichtlichen Entwicklung — vor allem des Staatlichen Integrationsprozesses — ist. Vergl.: Guggenheim: Organisation, 104. Brierly, 146.

[119]) Vergl. dazu die Ausführungen von Hans Kelsen: Théorie générale, RDC 1932 IV. 42 p. 192 ff.

[120]) Auch Huber geht gefährlich weit mit seinem Satz: „Diese (die Staaten) treten erst durch das Rechtsgeschäft in das Recht ein und können deshalb nur als gleichwertige Grössen diesen Eintritt vollziehen." Vergl.: Huber: Die Gleichheit, 114.

Das völkerrechtliche Rechtsgeschäft bedingt ja zu seinem Abschluss bereits eine ganze Reihe von Rechtsnormen, die ihrerseits dem Gewohnheitsrecht entstammen. Der Satz vom Eintritt in das Recht durch Rechtsgeschäft erinnert eigenartig an das Naturrecht der Aufklärung mit dem völkerrechtlichen status naturalis und dem Eintritt in das Recht durch den „Contrat social".

Welches ist nun, nach dieser Zurückführung der Frage auf ihre richtige Proportion zum Gesamtproblem die Beziehung der Autonomie der Staaten und der Staatengleichheit? Wir müssen bei der Lösung dieser Frage volle Klarheit haben, dass wir mit der Beantwortung nur einen Ausschnitt aus dem Gesamtproblem der Staatengleichheit behandeln, nämlich die Beziehung der Staatengleichheit zum völkerrechtlichen Vertragsrecht.

Erinnern wir uns nochmals an die aufgestellten Kriterien: Kein Staat kann verpflichtet werden, ohne seine Zustimmung zu dieser Verpflichtung gegeben zu haben. Dieses Prinzip gilt ganz selbstverständlich für bilaterale Vertragsabschlüsse. [121]) Auf Staatenkongressen äussert sich dieses Prinzip durch das Erfordernis des gleichen Stimmrechtes für alle Teilnehmer und durch die Regel der Einstimmigkeit.

Welches ist nun der innere Sinn dieses Prinzipes der Autonomie? Was heisst ganz genau und iuristisch korrekt ausgedrückt: Ein Staat kann nur verpflichtet werden, wenn er zur Verpflichtung seine Zustimmung gibt?

Wir haben die Gleichheit kennen gelernt als eine Beziehung und haben gefunden, dass sie nur an Verschiedenen, an Mehreren zugleich konstatiert werden kann. Wenn wir nun das für einen Staat formulierte Prinzip auf mehrere Staaten anwenden (auf zwei Vertragspartner, auf alle Teilnehmer an einem Kongress), so wird uns die Funktion der Gleichheit sofort klar. Wenn dieses Prinzip für alle Staaten gilt, so will es nichts anderes besagen, als dass die gleichen Bedingungen für alle Staaten gelten, die an der Schaffung von Rechtsnormen teilnehmen, die die betreffenden Staaten später binden sollen. [122])

Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge bedeutet, iuristisch gesehen, eine Ausübung der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit. Handlungsfähigkeit ist ein Rechtskompetenzbegriff, d. h. eine Fähigkeit, die vom Rechte selber verliehen wird. Und wie das Recht die Fähigkeit selber verleiht, so bestimmt es auch die Voraussetzungen, die Bedingungen dieser Handlungsfähigkeit. Diese Voraussetzungen aber sind zugleich die Bedingungen, in denen sich die Staaten befinden bei der Schaffung neuer, vertraglicher Völkerrechtsregeln. Nachdem wir sie als Rechtsbedingungen erkannt haben, [123]) wird uns nun die Beziehung der Staatengleichheit

---

[121]) Huber sagt in diesem Zusammenhang, das vertragliche Völkerrecht beruhe begriffsnotwendig auf der Gleichheit. Vergl.: Huber: Die Gleichheit, 114.

[122]) Vergl.: Guggenheim: Organisation, 107.

[123]) Die nähere Analyse der rechtlichen Voraussetzungen bei der vertraglichen Rechtsschöpfung zeigt zugleich, wie wirklichkeitsfremd und gekünstelt die Annahme ist, Völkerrecht sei reines Vertragsrecht und das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht sei das Resultat eines stillschweigenden Abkommens.
Vergl.: Redslob: Principes, 14: „Le droit des gens est formé par des conventions, il n'y a pas d'autre origine plus lointaine — — On observe pas, dans sa genèse, la succession de deux phases, comme en droit civil où, dans le cadre de la loi et sanctionnés par elle, des contrats viennent règler les rapports des partis. En droit des gens, ces deux phénomènes se confondent en un seul." Gerade das Gegenteil ist der Fall. In Wirklichkeit erklärt eine solche Annahme gar nichts, da weder die Rechtsbedingungen zum Vertragsabschluss, noch der Geltungsgrund der Verträge mit einer solchen Annahme geklärt sind.
Vergl. als Gegenbeispiele: Bourquin: Règles générales, RDC 1931, V. p. 62 ff. Verdross: Die Einheit, 37 ff.

zum völkerrechtlichen Vertragsrecht ganz klar. Die Gleichheit der Staaten in Hinsicht auf das völkerrechtliche Vertragsrecht besagt, dass die Staaten im Augenblick der Rechtsneuschöpfung von den gleichen rechtlichen Bedingungen beherrscht werden. [124])

Was wir somit als Kern unseres Problems gefunden haben, ist schon lange als eine Bedingung der Gleichheit erkannt worden. Wir haben als formelle Gleichheit die Zuerkennung des Rechtsschutzes an alle und die Unterordnung aller unter das gleiche Recht kennen gelernt. Das Resultat unserer Untersuchung über die Beziehung der Gleichheit zum völkerrechtlichen Vertragsrecht ist nur die Anwendung dieser allgemeinen Formulierung auf den Teilausschnitt des Vertragsrechtes.

Ist dieser Zusammenhang einmal klar erfasst, lösen sich viele Probleme sofort leichter. Die Gleichheit der Staaten wirkt sich rechtsinhaltlich auf jene gewohnheitsrechtlichen Normen aus, die den Abschluss und die Geltung des völkerrechtlichen Vertragsrechtes im weitesten Sinne regeln. Sie gibt damit den Staaten die rechtliche Möglichkeit in die Hand, ihre Unabhängigkeit zu wahren. Dies ist aber eine rein rechtliche Möglichkeit. Innerhalb dieses Rahmens sind die Staaten dem Spiel ihrer Kräfte ausgeliefert. [125]) Wenn z. B. ein Vertragspartner viel mächtiger ist, als der andere und über Druckmittel verfügt, denen sein schwächerer Partner nicht widerstehen kann, wird die rechtliche Gleichheit der Stellung zu einer reinen Formsache und die Behauptung, das getroffene Abkommen sei der freien Zustimmung der Vertragsparteien entsprungen, entspricht in diesem Sinne nicht mehr der Wirklichkeit. [126].

Die Bedeutung der Staatengleichheit im erwähnten Sinne geht aus den Ausführungen klar hervor. Die Gleichheit ist die rechtliche Garantie der Unabhängigkeit der Staaten. Sie schliesst die Uebergriffe starker Staaten in die Rechtsstellung schwacher Nachbaren aus. Sie bewirkt, dass die Staaten in ihren Beziehungen untereinander koordiniert sind. Durch die Gleichheit der Staaten, wie sie im völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht formell verankert ist, besitzt jeder Staat eine eigene Rechtssphäre, wo

---

[124]) Die Feststellung, dass beim Abschluss von Verträgen bereits rechtliche Bedingungen vorliegen müssen, die nicht erst durch die freie Zustimmung der Parteien gesetzt werden, erhärtet auch Verdross durch eine scharfsinnige Analyse des sogen. Staatswillens. Der Staatswille ist ja nach jenen Autoren, die das Gewohnheitsrecht als stillschweigendes Abkommen auffassen, das primäre Element des Völker-Rechtes.

Vergl.: Verdross: Die Einheit, 37: „Dazu kommt, dass der Staatswille keine psychische Realität ist, dass vielmehr, um einen bestimmten menschlichen Willensakt als „Staatswille" qualifizieren zu können, bereits ein Rechtssatz vorausgesetzt werden muss. Erwägt man nun weiter, dass die Stempelung eines Willens zum Staatswillen durch das Recht nur heissen kann, dass das Recht an den Tatbestand bestimmt qualifizierter Willenserklärungen bestimmte Rechtsfolgen reiht, — — so zeigt es sich, dass der Terminus Staatswille nichts anderes, als der zusammenfassende Ausdruck eines bestimmten Kreises rechtlicher Tatbestände sein kann."

[125]) Vergl.: Schindler, 14 ff.

[126]) Vergl.: Bourquin: Stabilité et Mouvement, 390 ff.

seine staatliche Gewalt unter Ausschluss fremder Einmischungen allein massgebend ist. [127])

Diese gewaltige Aufgabe, die rechtliche Unabhängigkeit der Staaten zu schützen, leistet die Staatengleichheit aber nur, wenn der Primat jener Normen, in denen die Gleichheit zum Ausdruck kommt, gegenüber den einzelstaatlichen Rechtsordnungen vorbehaltlos angenommen wird. [128]) Die Vorstellung einer Vielheit von Gemeinwesen, die trotz der tatsächlichen Verschiedenheit ihrer Grösse, Volkszahl und effektiven Machtmittel rechtlich gleichwertig sind, ist nur möglich unter der Bedingung, dass die Geltung objektiver Völkerrechtsnormen unbestritten anerkannt wird. [129])

§ 3: Die Staatengleichheit und die Souveränität

> Les idées n'acceptent pas plus facilement que les hommes de voir se terminer le rôle qu'elles ont joué, surtout lorsque ce rôle a été important et, à un moment donné, méritoire. Elles s'obstinent à tenir la scène, alors qu'elles n'ont plus de raison d'y figurer, alors qu'elles ont dépensé toute l'efficacité salutaire dont elles été susceptibles. A ce moment, elles deviennent nocives en prolongeant des effets qui ne répondent plus à une situation modifiée. Gilbert Gidel.

Bei der Untersuchung der faktischen Gleichheit der Staaten haben wir die Souveränität erwähnt als jenes Element, das in der Ausübung der obersten rechtlichen Gewalt über Staatsgebiet und Staatsvolk be-

---

[127]) Vergl.: Gidel Gilbert: Droits et devoirs des nations. RDC 1925 V. 10 p. 593, op. cit. Aus dieser Ausgangslage ergibt sich das erbitterte Ringen der kleinen Staaten vor allem um die effektive Mitwirkung an der Schaffung vertraglicher Völkerrechtsnormen. Zwischen der Beteiligung der Staaten an der Rechtsschöpfung und dem geschaffenen Recht besteht ein enger Zusammenhang. Die Art der Beteiligung der Staaten bei der Ausarbeitung von Friedensverträgen z. B. ist ein guter Gradmesser für die effektive Freiheit der Entscheidung bei der Annahme neuer, völkerrechtlicher Verpflichtungen. In diesem Sinne ist eine Untersuchung der Staatengleichheit interessiert an den Variationen und Nuancen der Einflussmöglichkeiten, die sich aus der, oft gestuften, Beteiligung der Staaten beim internationalen Rechtsschöpfungsprozess ergeben. Vergl. dazu die Untersuchungen über die Staatenpraxis in Kap. II § 4: Der Wiener-Kongress und das Europäische Konzert. Gleichzeitig wird in diesem Zusammenhang versucht, das rechtliche Prinzip der Staatengleichheit in seiner Wirkung abzugrenzen durch seine Gegenüberstellung mit den politischen Kräften, die die völkerrechtliche Rechtsschöpfung zu beeinflussen suchen. Der Kampf um die effektive Einflussnahme der Staaten tritt auch hervor in Kap. III. § 7 A/B.

[128]) Vergl. dazu die kritischen Ausführungen von Verdross: Einheit, 85, mit den Zitaten aus Kelsen.

[129]) Wir sind bei unseren Beweisführungen in der Tat ohne weiteres ausgegangen von den rechtstechnischen Begriffen wie Rechtssubjekt, völkerrechtliche Handlungsfähigkeit. Guggenheim macht dazu die äusserst interessante Bemerkung: Die Aufnahme der abstrakten, rechtstechnischen Begriffswelt in der

steht. [1]) Da der Sinn der Untersuchung nur darin bestand, die faktische Gleichheit der Staaten festzustellen, wurde der Begriff nicht weiter erörtert und insbesondere wurde nicht länger untersucht, inwiefern sich der Begriff der obersten rechtlichen Gewalt verstehe mit der Koexistenz einer Vielheit einzelstaatlicher Gemeinwesen.

Die Souveränität steht nun in einem besonderen Verhältnis zur Staatengleichheit. Die beiden Begriffe sind miteinander eng verknüpft. [2]) Erst die volle Abklärung dieser Zusammenhänge wird uns einen abgeschlossenen Begriff der Staatengleichheit geben.

A. DER ZUSAMMENHANG ZWISCHEN SOUVERÄNITÄT UND GLEICHHEIT

I. Die historische Verknüpfung von Souveränität und Gleichheit

Da erst die oberste rechtliche Gewalt über Staatsgebiet und Staatsvolk die Einheit aller Elemente begründet, die das substantielle Kriterium der faktischen Staatengleichheit bildet, fällt in diesem Zusammenhang der Souveränität eine überragende Rolle zu. Die Staatengleichheit im rechtlichen Sinne wird nur behauptet für alle wirklich souveränen Staaten. Das Prinzip der Gleichheit ist also bezogen auf den status „Unabhängiger Staat". [3]) Die allzu enge Verknüpfung der beiden Begriffe hat

---

Völkerrechtswissenschaft, die äusserlich durch die Rezeption von Vorstellungsinhalten, wie demjenigen der „Rechtsperson", des „Organs" des „Rechtssubjektes" in Erscheinung tritt, weist darauf hin, dass sie allmählich als eine umfassende, arbeitsteilige Rechtsordnung aufgefasst wird, die sich keineswegs in der Feststellung des Bestehens konkreter Rechtsverhältnisse zwischen zwei oder mehreren Staaten erschöpft. In der Tat ist von „Rechtspersonen" und „Organen" zumeist erst die Rede, wenn der Geltungsgrund der Ordnung nicht auf die Selbstverpflichtung der kontrahierenden oder das Gewohnheitsrecht anerkennenden Staaten zurückgeführt wird, sondern auf eine Rechtsgemeinschaft, welche über diesen „Rechtspersonen" und „Organen" steht, denn sie sind nur als Rechtsinstitute verständlich. Vergl.: Guggenheim: Beiträge, 127. In den gleichen Gedankengängen bewegt sich auch Nef, 79. Ausgehend von der Gerechtigkeit kommt er zum Schluss, die von der Gerechtigkeit erforderte Gleichbehandlung könne nur bestehen in einem, auf einer gewissen Ueberordnung beruhendem Verhalten andern gegenüber.
Auf unsere Untersuchung angewendet kann das nur heissen, dass das Völkerrecht die Gleichheit nur garantieren kann, wenn es den einzelstaatlichen Rechtsordnungen gegenüber in einem Verhältnis der Ueberordnung steht. Koordinieren kann nur ein übergeordnetes Prinzip.
Vergl. dazu auch Erich Kaufmann: Das Wesen, 128.

[1]) Vergl.: Kap. I. § 2 B. II. 2. a) Begriffsbestimmung der Staatengleichheit.

[2]) Vergl.: Bilfinger: Staatengleichheit, 481: Der Grundsatz der Staatengleichheit ist untrennbar verbunden mit dem Gedanken der Souveränität. Wer also einem unabhängigen Staat den status der Gleichheit bestreitet oder die Konsequenzen der Gleichheit verweigert, der bestreitet oder verweigert diesem Staat die politische Unabhängigkeit im Sinne des Völkerrechtes.

[3]) Huber: Die Gleichheit, 97, sagt, dass bei einer Untersuchung der Staatengleichheit alle sog. Halbsouveränitäts-Verhältnisse ausserhalb der Betrachtung bleiben müssen.
Vergl. auch: Schweizer, 37: „Für uns kommt es darauf an, aus der im Völkerleben unvermeidlichen Verschiedenheit innerstaatlicher Substanz das gemeinsame Merkmal inhaltlich zu fassen, welches in Wahrheit die Grundlage der Staatengleichheit darstellt, — den völkerrechtlichen Souveränitätsbegriff."

nun zu vielen Verwirrungen geführt. Diese Unklarheiten stammen einerseits aus der Verworrenheit des vielgestaltigen Souveränitätsbegriffes, haben ihren eigentlichen Grund aber in der unklaren Fassung des Begriffes und der Funktion der Staatengleichheit.

Diese Verwirrung besteht zum Beispiel darin, dass man bei der Erklärung der beiden Begriffe zu fast identischen Definitionen kam. So spricht Redslob vom Wesen der Souveränität als von einem „Trait de caractère négatif: Son affranchissement d'un pouvoir supérieur". [4]) Und die ganz gleiche negative Umschreibung gibt auch Dupuis: „La souveraineté consiste è exercer l'autorité sans avoir à s'incliner devant aucune autorité humaine supérieure". [5])

Und von der Gleichheit sagt man nun ganz das Gleiche aus. Sie bedeute den Ausschluss jeglicher Unterordnung und sei in diesem Sinne ein negatives Prinzip, [6]) sie schliesse den Uebergriff starker Staaten in die Sphäre schwacher Nachbaren aus. [7])

Bei dieser Verwirrung der Begriffe ist es nicht verwunderlich, dass alle Anklagen gegen das Prinzip der Souveränität zugleich auch gegen die Gleichheit sich richteten und man gleichzeitig mit dem Einbruch in die Ideologie der Souveränität auch die Gleichheit der Staaten zu treffen suchte. [8])

Da die Staatengleichheit nur als Stütze der Souveränität aufgefasst wurde, [9]) fiel sie gleichzeitig mit dem Hauptbegriff dahin, da man in der Souveränität die Hauptursache der Anarchie der Völkergemeinschaft erkannte.

Der Verwirrung kann nur gesteuert werden, wenn neben dem Begriff der Staatengleichheit auch die Souveränität abgeklärt wird. Diese Begriffsbestimmung ist kein leichtes Unterfangen und die Literatur, die sich schon daran versuchte, ist schon längst unabsehbar.

Bekanntlich geht der Begriff zurück auf Bodin und steht in engem Zusammenhang mit dem Zerfall des alten, einheitlichen Weltbildes. [10]) Das Heilige Römische Reich hatte, wie dies schon im Namen zum Ausdruck kommt, den universalen Herrschaftsanspruch des Imperium Romanum übernommen, wobei der Mangel an tatsächlicher Zentral-Gewalt durch die einheitsstiftende Aktion des Christentums und die universale Papstgewalt [11]) überbrückt wurde. Aus der Feudal-Struktur des Heiligen Römischen Reiches heraus muss der erste, historische Begriff der Souveränität verstanden werden. An der Spitze des feudalen Universal-Staates stand der Papst, und der Kaiser war gewissermassen sein oberster

---

[4]) Vergl.: Redslob: Principes, 7.
[5]) Vergl.: Dupuis: Grandes Puissances, 75.
[6]) Vergl.: Schindler, 54.
[7]) Vergl.: Gidel: Droits et devoirs des nations. RDC 1925 V. 10 p. 593.
[8]) Vergl.: Sukinniecki: La souveraineté, 82—84.
[9]) Vergl.: Guggenheim: Organisation, 108: „Le principe de l'égalité des Etats se confond avec celui de la souveraineté puisqu'il ne fait que garantir l'indépendance des Etats et puisqu'il tend ainsi à conserver et à justifier un système d'organisation internationale purement anarchique."
[10]) Vergl. dazu vor allem: Carré de Malberg: Contribution à la théorie générale de l'Etat. Paris 1920—22. t. I. p. 72 ff.
[11]) Diese beiden Elemente bilden im wesentlichen die „Unité des idées morales", von denen Dupuis spricht. Vergl.: Dupuis: Grandes Puissances, 22/23.

Delegierter für alle zeitlichen Angelegenheiten. [12]) Im grossen Emanzipationsprozess der Territorial-Staaten aus dem Feudal-Verband des universellen Römischen Reiches diente der von den Legisten gebildete Begriff der Souveränität als ideologischer Sprengstoff. [13]) Souverän war jener Fürst, dessen Feudal-Herrschaft nicht in ein ihm übergeordnetes Feudal-System eingeordnet war, dessen imperium unmittelbar „von Gottes-Gnaden" war.

Souveränität hatte somit zu Anfang des XIV. Jahrhunderts einen präzisen Sinn, sie war ein Attribut der königlichen Gewalt und bedeutete, dass der souveräne Fürst nicht Vassal einer übergeordneten Macht ist.

Aber schon damals begann der Begriff sich in seiner Doppelbedeutung auszubilden. Der Kampf um die äussere Unabhängigkeit ging Hand in Hand mit der Festigung der fürstlichen Gewalt nach innen durch die Unterdrückung der Feudal-Herrschaften im Innern des souveränen Staates und durch die Errichtung einer zentralen Gewalt zur Monopolisierung der öffentlichen Gewalt in der Hand des souveränen Fürsten. [14]) Mehr und mehr verwischte sich so der alte Begriff der Souveränität, der ursprünglich nur ein Attribut der französischen Königsgewalt gewesen war, und begann sich mit dem Begriff der Königsgewalt selber zu identifizieren. [15]) So wurde die Souveränität schliesslich zur absoluten Unabhängigkeit nach aussen und zur obersten, gesetzlichen Gewalt nach innen. Und diese Merkmale sind im wesentlichen noch heute die eigentlichen Kriterien der Souveränität. [16])

An diese bereits entwickelten Elemente der Souveränität heran brachte die Renaissance noch die Absolutheit des antiken Staatsbegriffes, während die Reformation den Bruch der geistigen Einheit des Mittelalters vollzog. Alle diese Faktoren wirkten mit, um den Begriff der Staatsallmacht im Absolutismus zur Ungeheuerlichkeit zu steigern.

Die Spärlichkeit der damaligen zwischenstaatlichen Beziehungen brachte es mit sich, dass man dazu kam, den Staat als ein in sich abgeschlossenes, höchstwertiges Ganzes zu betrachten, gewissermassen als ein

---

[12]) Mindestens war diese Auffassung der Ideal-Gedanke der mittelalterlichen Einheit, wie er etwa in der Bulle Bonifaz des VIII. gegen Philipp den Schönen im Jahre 1303 zum Ausdruck kam.

[13]) Vergl. dazu: Jacques Pirenne: Les grands courants de l'histoire universelle. tome II. Neuchâtel 1946. p. 112 ff p. 173 ff.

[14]) Die Entwicklung ist besonders ausgeprägt in Frankreich, wie denn auch „Wort und Begriff der Souveränität rein französischen Ursprungs sind". Vergl.: Carré de Malberg: Théorie de l'Etat. op. cit. p. 73.

[15]) Vergl.: Sukinniecki: La souveraineté, 35.
Schweizer, 33: „Eine völkerrechtliche Studie zum Souveränitätsbegriff Bodins."

[16]) Zu diesen beiden Deutungen der Souveränität hat sich dann noch der Begriff der Organ-Souveränität hinzu gebildet. Dieser Begriff als solcher hat keinen Zusammenhang mit unserer Untersuchung, da wir die Souveränität vom Standpunkt des internationalen Rechtes aus betrachten und in diesem Rahmen hat die Ersetzung der fürstlichen Gewalt durch die Volks-Souveränität keinen direkten Einfluss, da der Staat nach aussen immer als Einheit auftritt.

im leeren Raum sich befindliches, durch das Gottes-Gnadentum der königlichen Gewalt bis in den Himmel ragendes Normengefüge. [17])

Das Uebertriebene dieser Ansicht zeigte sich jedoch sofort, wenn ein durch seine Macht zu neuen Eroberungen verführter Fürst dabei auf Nachbaren stiess, die sich in der gleichen Situation befanden, wie er selber und die sich selber auch von jeglichen Banden päpstlicher und kaiserlicher Suprematie befreit hatten. [18]) Welches war nun die neue Lage, wenn mehrere souveräne Gewalten nebeneinander existierten, [19]) alle unabhängig, in ihrer Macht unbegrenzt und unbegrenzbar, da keiner höhern Gewalt untertan?

Offenbar musste als erste Konsequenz erkannt werden, dass die Souveränität mindestens horizontal beschränkt war, in vertikaler Richtung aber ins Unendliche reichte. [20]) Und als zweite Konsequenz kann man beifügen, wenn man die Gesamtheit der souveränen Gewalten betrachtet, dass sich alle obersten Gewalten eben gleich waren in dem Sinne, dass sie alle, vertikal gesehen, unendliche Grössen waren. [21])

Damit haben wir bereits einen Punkt im Zusammenhang der beiden in Frage stehenden Begriffe geklärt. Was die Souveränität rechtsinhaltlich als Staatsgewalt formulierte, das garantierte die Gleichheit allen Staaten in gleicher Weise zu. Die Gleichheit wurde damit zu einem packenden und sinnenfälligen Ausdruck der Koordination der einzelstaatlichen Gewalten. Die Konfusion der beiden Begriffe rührt daher, dass beide das gleiche politische Ziel verfolgten, die Unabhängigkeit der Staaten zu wahren, wobei die Souveränität dieses Ziel für den Einzelstaat inhaltlich zum Ausdruck brachte, während die Gleichheit das gleiche Mass Unabhängigkeit allen Staaten funktionell zugestand.

Die Gleichheit wurde damit vor allem für kleine Staaten typisch zu einem jener „raisonnements juridiques, par lesqeuls les hommes éprouvent le besoin impérieux de justifier leurs actes". [22]) Die Konfusion der Staatengleichheit mit der Souveränität, gestützt auf ihren gleichen Zweck, wurde vor allem dadurch gefördert, dass das beste Kennzeichen für die

---

[17]) Diesen Gedanken will Dupuis ausdrücken mit den Worten: „La rupture de l'unite politique et l'affaiblissement des idées morales laissaient en présence des Etats ou des souverains, enivrés de leur omnipotence, se refusant à reconnaître audessus de la leur aucune limitation à leur indépendance." Vergl.: Dupuis: Grandes Puissances. 22 ff.

[18]) Schweizer, 34, kennzeichnet die Lage treffend mit der Frage: „Wie steht es aber — man verzeihe die triviale Ausdrucksweise — wenn der aus dem faulen Leib des imperium Romanum ausgebrochene Rebell „Leviathan" die Feststellung machen muss, dass ausser ihm noch andere vom Römischen Zauberbann erlöst sind und den Schauplatz der Geschichte betreten haben?"

[19]) In Wirklichkeit bedingt schon dieses Phänomen allein eine Beschränkung der Absolutheit der Staatsgewalt. Alessandri, 41, der seine Rechtsauffassung gänzlich auf der mechanistischen Grundlage des Interessengleichgewichtes aufbaut, sagt dazu: „Ce n'est pas par un acte de volonté autonome, en hommage à une règle innée quoiqu'informulée que les nations se soumettent à une discipline de leurs relations et limitent la sphère de leurs activités; c'est parce que la situation actuelle de leurs possibilités les obligera à le faire —."

[20]) Vergl.: Kelsen: Das Problem, 73 ff.

[21]) In diesem Sinne ist die Gleichheit eine notwendige und natürliche Folge der Souveränität, wie das Dupuis formuliert. Vergl.: Dupuis: Grandes Puissances, 23.

[22]) Vergl.: Gidel: Droits et devoirs. RDC 1925 V. 10 p. 593.

Unabhängigkeit und Freiheit der Staatsgewalt darin bestand, andere Staaten unter die eigene Botmässigkeit zu bringen. Tatsächlich gab es immer Staaten, deren Unabhängigkeit zufolge ihrer eigenen Kraft stets ungefährdet war, während sich schwächere Gemeinschaften zur Erhaltung ihrer Unabhängigkeit auf das Recht stützen mussten. [23]) In einem solchen Ringen um die Unabhängigkeit war das Argument der Gleichheit eine feingeschliffene Waffe und die politischen Leidenschaften halfen mit, den inhaltlichen und funktionellen Ausdruck der staatlichen Unabhängigkeit miteinander zu verschmelzen.

II. Die begriffliche Abklärung des Zusammenhanges von Gleichheit und Souveränität

Nachdem wir den historischen Zusammenhang von Souveränität und Gleichheit aufgedeckt haben, erhebt sich sofort die Frage, ob diese Verknüpfung eine begrifflich und logisch-notwendige sei. Nur wenn wir diese Frage bejahen, nur wenn Souveränität und Staatengleichheit logisch untrennbar miteinander verbunden sind, treffen die Angriffe auf die Souveränität zugleich auch die Staatengleichheit. Wenn wir die logische Notwendigkeit der Verknüpfung aber verneinen, rennen diese Angriffe offene Türen ein.

Das Verhältnis von staatlicher Unabhängigkeit und Gleichheit im Völkerrecht kann in Analogie gebracht werden zum Verhältnis der Freiheit des Individuums und seiner rechtlichen Gleichheit, wenn dabei die Besonderheiten der völkerrechtlichen Rechtssubjekte sorgfältig im Auge behalten werden. Tatsächlich ist der tiefste Kern unserer Frage das Verhältnis von Freiheit und Gleichheit.

Auf den ersten Blick scheint dieses Verhältnis eine volle Harmonie zu sein, da beide Begriffe in negativer Fassung eine Ablehnung jeglicher Subordination bedeuten. Packt man aber die Begriffe in ihrer eigentlichen Bedeutung an, ergibt sich sofort ihre tiefe Unvereinbarkeit, ihre eigentliche Autonomie. [24]) Denn was die Freiheit für den einen fordert, setzt die Gleichheit sofort in Beziehung zu den andern, um es in gleicher Weise für alle zu fordern. Die gleiche Freiheit bedeutet somit eine Einschränkung der Freiheit des Einzelnen, indem die Freiheit des einen an der Freiheit des andern ihre Schranke findet. Wird diese Grenze nicht anerkannt, so werden wir höchstens die Freiheit einzelner, nämlich jene der

---

[23]) Vergl. die Ausführungen von Schweizer, 100: „Bewahren wir stets Nüchternheit genug, die Erhaltung der Souveränität (Staatengleichheit) nicht aus dem Normenhimmel allein zu erwarten. Sie wird stets, solange Staaten existieren, eine heilige, patriotische Pflicht bleiben, deren Kraftquell, die natürliche Hingabe an Volk und Vaterland, nie versiegt, wenn wir uns nicht selber aufgeben. Wir müssen uns endlich an den Gedanken gewöhnen, dass durch debellatio ein Volk aus der völkerrechtlichen Sphäre verschwindet."
Tatsächlich wird es immer Staaten geben, die ihre Unabhängigkeit mehr oder weniger aus dem „Normenhimmel" erwarten müssen.

[24]) Vergl.: Messmer, p. 29.

Stärksten, feststellen können, was der Anarchie gleichkommt. [25]) In diesem Sinne ist die Gleichheit eine Lebensbedingung der Freiheit.

Hingegen ist die Freiheit nicht auch eine Bedingung der Gleichheit. Erinnern wir uns an die Untersuchung der Gleichheit im staatlichen Recht. [26]) Wir haben dort einen Ausdruck der Gleichheit darin gefunden, dass man die Gesetze allgemein und unpersönlich gestaltet, dass die Lebensverhältnisse der Individuen durch die Allgemeinheit der gesetzlichen Formulierung auf eine typenhafte Standardisierung gebracht werden. Das bereits erwähnte Beispiel der Kollektiv-Arbeitsverträge ist hier wieder fruchtbar. Die Gleichheit findet ihren günstigsten Nährboden da, wo die Regelung der Verhältnisse nicht dem autonomen Willen der Individuen überlassen wird, sondern durch die Heteronomie des mit Vorliebe in Artbegriffen denkenden Gesetzes erfasst wird. [27]) Die Gleichheit ist am weitesten entwickelt in einem äusserst fortgeschrittenen, zentralistischen Staat, dessen öffentliche Gewalt stark genug ist, wider jegliche regionale und lokale Besonderheiten und Gewohnheiten die Allgemeingültigkeit des generellen Gesetzes durchzusetzen. [28]) Der Fortschritt der Gleichheit geht Hand in Hand mit der Stärkung und Konsolidierung einer übermächtigen Zentral-Gewalt. [29])

Man hat diese Zusammenhänge im innerstaatlichen Recht schon längst erkannt und die Reaktion der Freiheit gegen die Gleichheit hat auch bereits eingesetzt. [30])

Wir haben nun das Ergebnis der Untersuchung nur noch auf das internationale Recht anzuwenden, um eine klare Antwort auf unsere Frage zu erhalten. Uebrigens lassen sich die bisherigen Ausführungen über die Voraussetzungen der Staatengleichheit im Völkerrecht [31]) ausgezeichnet als argumentum e contrario verwenden. Wir haben die vielen Besonderheiten und Differenzierungen in der Rechtsstellung der Völkerrechtssubjekte in Zusammenhang gebracht mit dem Grad der Spannungsintensität, die zwischen einem Normativ-System und seinem sozialen Substrat besteht. Dabei wurde die weitere Beobachtung gemacht, dass der Grad der Spannungsintensität weitgehend eine Funktion der öffentlichen Gewalt sei, die im Bedarfsfalle zur Garantierung der Normativ-Ordnung zur Verfügung gestellt werden könne. Gleichzeitig deckte unsere Untersuchung

---

[25]) Die Analogie zum Völkerrecht lässt sich in diesen Ausführungen in geradezu frappanter Art durchführen. Vergl. z. B. Gidel: Droits et devoirs. RDC p. 597.

[26]) Vergl.: Kap. I. § 2 B. I. Die Gleichheit im innerstaatlichen Recht.

[27]) Vergl.: Markus, 87: „Il est intéressant de constater que l'autonomie dans la création des normes ne garantit nullement l'égalité juridique. Au contraire: ce n'est que dans la sphère hétéronome (droit public) qu'un maximum d'égalité juridique peut être attaint. La véritable consécration de l'inégalité juridique se trouve dans les droits subjectifs."

[28]) Man nennt nicht umsonst die in den totalitären Staaten geläufigen Abschaffungen jeglicher subsidiären Autonomie und aller foederalistischen Spuren mit dem Wort: Gleichschaltung.

[29]) Vergl. dazu im einzelnen die Studie von Bouglé, wo die gezeichneten Zusammenhänge geradezu zu einem soziologischen Gesetz erhoben werden. Vergl.: Bouglé, p. 206—249: „L'unification des Sociétés".

[30]) Besonders Rappard hat in diesem Sinne immer wieder vor einem übertriebenen Egalitarismus gewarnt. Vergl.: Rappard William: The crisis of Democrazy. Chicago 1938. p. 25 ff.

[31]) Vergl.: Kap. I. § 2 B. II. 1. Voraussetzungen.

der rechtstechnischen Garantien der Völkerrechtsordnung die äusserst mangelhafte Organisation der öffentlichen Gewalt im internationalen Recht auf. Dieser Zustand wurde als eine der vielen Ursachen erkannt, warum im Völkerrecht die besondere, die partikuläre Situation gegenüber der typenhaften und gleichheitlichen Regelung des Gesetzes vorherrsche. Was wir somit für das internationale Recht im negativen Sinne erfuhren, erlangt durch unsere Untersuchung des wahren Verhältnisses von Freiheit und Gleichheit eine positive Bestätigung: Die Gleichheit verträgt sich sehr wohl mit einer äusserst straffen Subordination unter das Recht.

Erstaunlicherweise wurden diese Zusammenhänge im Völkerrecht bisher kaum beachtet. Sehr wenige Autoren deuten an, [32]) dass die Gleichheit unabhängig von der Souveränität weiterhin eine ungemein wichtige Funktion im Recht zu erfüllen hat. Die Verknüpfung von Souveränität und Gleichheit wurde durch die unklare Kenntnis der Funktion der beiden Begriffe als absolute Notwendigkeit empfunden. [33]) Der gezeichnete Zusammenhang der beiden Begriffe ist aber ein historisch-zufälliger. Er ist keineswegs eine begrifflich-logische Notwendigkeit.

Aus der gewonnenen Perspektive heraus muss vor allem die Einstimmigkeitsregel beurteilt werden. Das Postulat der Einstimmigkeit ist eine typische Konsequenz der Souveränität. Die Gleichheit erfüllt am Einstimmigkeitsprinzip nur ihre charakteristische Funktion: nämlich die Koordinierung der einzelstaatlichen Rechtsordnungen, dadurch, dass sie allen Staaten das gleiche Mass Unabhängigkeit zusichert.

Die Gleichheit wäre nicht im mindesten verletzt, wenn z. B. — was als reine Hypothese angenommen wird — eine gewohnheitsrechtliche Entwicklung in der Völkergemeinschaft das Prinzip der Mehrheitsentscheidungen eingeführt hätte, wie sie das staatliche Recht schon längst kennt. Kein Mensch fällt heute auf den Gedanken, im Rahmen der verfassungsmässig garantierten Gleichheit das Mehrheitsprinzip in der staatlichen Rechtsordnung anzugreifen.

Rechtsinhaltlich gesehen ist zu bezweifeln, ob bei der Annahme des Mehrheitsprinzips im internationalen Recht als Folge einer fortgeschrittenen Integration der Völkergemeinschaft die Zumessung einer gleichen

---

[32]) Dupuis ist der erste, der diesen Gedanken in das Völkerrecht trägt, wenn er schreibt: „Tous les auteurs de droit international proclament l'indépendance et l'égalité des Etats souverains. Les Etats eux-mêmes ne peuvent contester ce qui dérive de la nature des choses: La souveraineté suppose l'indépendance; il y a équivalence en quelque sorte entre les deux termes. Il n'y a pas équivalence entre la souveraineté et l'indépendance d'une part, l'égalité de l'autre: car l'égalité peut exister dans la subordination comme dans l'indépendance." Vergl.: Dupuis: Grandes Puissances. 75 ff.
Vergl. auch Bourquin, nouvelle SdN p. 20/21: „Est-ce à dire que les institutions internationales ne peuvent restraindre la souveraineté de leurs membres? Assurément non. De telles restrictions ne porteraient aucunement ombrage à l'égalité juridique, si elles étaient les mêmes pour tous, si toutes les souverainetés faisaient un égal sacrifice à la collectivité."
Vergl. auch: Messmer, 31.

[33]) Vergl.: z. B. Korowicz St. Marc: La souveraineté des Etats et l'avenir du droit international. Paris 1945. p. 69—79 mit der dort zitierten Literatur.
Sukunniecki: La souveraineté, 84 ff.

Stimmkraft an jeden Staat der wahren Gleichheit entsprechen würde. [34]) Wer natürlich die Staatengleichheit ausschliesslich an das Kriterium der Souveränität anlehnt, wird ohne weiteres auf diesen Gedanken verfallen. In dieser Untersuchung wurde aber von Anfang an Wert darauf gelegt, die natürliche Gleichheit der Staaten nicht bloss auf der souveränen Staatsgewalt aufzubauen, sondern als ihren substantiellen Inhalt die Verbindung von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt darzustellen.

Bei einer allgemeinen Einführung von Mehrheitsentscheidungen in internationalen Angelegenheiten würde es der Gleichheit viel eher entsprechen, wenn man z. B. neben dem Kriterium der Souveränität auch das objektive Kriterium der Bevölkerungszahl [35]) berücksichtigen würde, wie dies in scharfsinniger Kombination der schweizerische Entwurf einer Verfassung des Völkerbundes herausgearbeitet hat. [36])

Die Gleichheit der Staaten darf eben auch rechtsinhaltlich gesehen nicht als starres, geometrisches System gedacht werden. Die Zusammenhänge der Gleichheit mit der Gerechtigkeit [37]) machen die Gleichheit zu einem variablen Element, das im Stande ist, bei richtigem Verständnis mit der Dynamik der internationalen Entwicklung sehr wohl Schritt zu halten.

Die geschichtliche Entwicklung der inhaltlichen Postulate der Gleichheit an das Recht wurde bereits im innerstaatlichen Recht beobachtet und gezeigt. Es war insbesondere ein Fehler des aufklärerischen Naturrechtes, das vom Menschen ohne weiteres auf den Staat [38]) übertragene „Grundrecht der Gleichheit" mit bestimmten und absoluten Inhalten, die man meist der Souveränität entlehnte, anzufüllen und diese historisch bedingten Inhalte als absolute Werte starr jeder geschichtlichen Entwicklung entgegenzustellen.

---

[34]) Brierly, 145, bezeichnet, unter der Annahme, dass im Völkerrecht Mehrheitsentscheidungen zur allgemeinen Praxis erhoben würden, die Zumessung einer absolut gleichen Stimmkraft an alle Staaten als „ungerecht bis zur Absurdität".

[35]) Diesen Gedanken äussert auch Le Fur, indem er — immer unter der Voraussetzung der Annahme von Mehrheitsentscheidungen — sagt, die Zumessung einer absolut gleichen Stimmkraft an alle Staaten würde unter dem Vorwand, die Staatengleichheit zu wahren, eine eklatante Verletzung der Gleichheit der Menschen bedeuten. Vergl.: Le Fur Louis: Précis de droit international public. 3e éd. Paris 1937. p. 262 ff.
Als andere, einschlägige Kriterien führt Brierly an: Wirtschaftliche Hilfsquellen, Statistik des Aussenhandels, Stand der Erziehung usw. Vergl.: Brierly, 145.

[36]) Vergl.: Burckhardt: Völkerbundsentwürfe, 49, Art. 60 B/C des schweiz. Entwurfes.

[37]) Vergl.: Kap. I. § 2 B. I. 2.: Sinn und Inhalt der Rechtsgleichheit.

[38]) Vattel gibt ein charakteristisches Beispiel, wie zur damaligen Zeit die Gleichheit aufgefasst und begründet wurde. Vergl.: Emmerich de Vattel: Le droit des gens ou principes de la loi naturelle. Lyon 1802. t. I. p. 15: „Puisque les hommes sont naturellement égaux et que leurs droits et leurs obligations sont les mêmes comme venant également de la nature, les nations composées d'hommes et considérées comme autant de personnes libres qui vivent ensemble dans l'état de nature, sont naturellement égales et tiennent de la nature les mêmes obligations et les mêmes droits. La puissance ou la faiblesse ne produisent, à cet égard, aucune différence. Un nain est aussi bien un homme qu'un géant: Une petite République est aussi bien un Etat souverain que le plus puissant royaume."

Das an den Eingang dieses Paragraphen gestellte Zitat kennzeichnet diese Situation treffend. Die Auffassung von der Gleichheit als einem Grundrecht mit bestimmten Inhalten als Attribut der Staatspersönlichkeit entsprach übrigens auch gar nicht ihrem Charakter, da die Gleichheit eine Beziehung ist und nicht eine Eigenschaft. [39])

B. SOUVERÄNITÄT, GLEICHHEIT UND DAS PROBLEM DER INTERNATIONALEN ORGANISATION

Wir haben als wichtigste Funktion der Gleichheit die Koordination der Geltungsbereiche der einzelstaatlichen Rechtsordnungen und in diesem Sinne die Wahrung der Unabhängigkeit und Autonomie der einzelnen Völkerrechtssubjekte erkannt. Bei allen Untersuchungen wurde immer wieder darauf hingewiesen, wie prekär und unstabil eine Rechtsordnung ist, die zur Garantierung ihrer Sicherheit sich nicht auf eine gemeinschaftlich organisierte Gewalt stützen kann, [40]) sondern nur auf den Zufall der Machtverteilung ihrer Subjekte. Die Völkerrechtsordnung stellte vor dem Zeitalter der internationalen Organisationen den widerspruchsvollen Versuch dar, die Koordination der einzelstaatlichen Gemeinwesen [41]) trotz allen Machtverschiedenheiten auf sich selber beruhen zu lassen in der Hoffnung, die moralische Kraft des Rechtes bedürfe keiner materiellen Stütze. [42])

Mit dem Fortschritt der zwischenstaatlichen Beziehungen zeigte dieses anarchische System mehr und mehr seine Schwächen. Man zog aus dem Versagen des Systems häufig den Schluss, Völkerrecht sei gar kein Recht, während das Versagen des Systems in Wirklichkeit nur den Ausdruck einer unvollkommenen Rechtstechnik bedeutete. [43]) Gefördert durch die ungeheure Integrationskraft [44]) gewaltiger Kriege sahen das 19. und 20. Jahrhundert den mehrfachen Versuch, die Völkergemeinschaft zu

---

[39]) Vergl.: Kap. I. § 1. B. Definition der Gleichheit.

[40]) Vergl.: Kap. I. § 2 B. II. 1. b) Die Organisation der rechtstechnischen Garantien.

[41]) Alessandri, 31, hat den Widerspruch dieser Auffassung der Koordination treffend erkannt, wenn er schreibt: „Une société entièrement égalitaire est un corps acéphale, sans moyen de donner aux activités individuelles une direction, sans moyen de les conjuguer, de les orienter dans un tout harmonieux."

[42]) Vergl. die ausgezeichnete Darstellung dieser Zustände in De la Brière, 85—103: „Dans une communauté inorganique: Le Verdict des armes".

[43]) Vergl.: Guggenheim: Beiträge, 139.

[44]) Das äusserst komplizierte und vielverschlungene Problem der Integration der Völkergemeinschaft bildet die wesentliche Grundlage jeder internationalen Organisation. Die genaue Kenntnis des Fortschrittes der Integration bildet den sichersten Anhaltspunkt für die Möglichkeit der rechtlichen Erfassung der Staatengesellschaft.

Vergl.: Brierly, 113, mit den Ausführungen über die Unteilbarkeit des Friedens. Die Ausführungen von Monniot über die Neutralität der Vereinigten Staaten bilden dazu ein drastisches Beispiel.
Vergl.: Monniot Pierre: Les Etats-Unis et la neutralité. op. cit. p. 3—24.

organisieren und die den Staaten in die Hand gegebene Macht der Waffen dem Recht zu unterstellen. [45])

Sofort stellten sich grosse Schwierigkeiten ein. Die Souveränität der Staaten, die in der bisherigen, unorganisierten Völkergemeinschaft das Fundament der staatlichen Unabhängigkeit gebildet hatte, zeigte sich als ernsthaftes Hindernis auf dem Weg zur Errichtung einer überstaatlich organisierten, internationalen Rechtsordnung, indem sie sich starr an ihre alte Rolle klammerte, jegliche Subordination der Staaten unter eine höhere Macht abzulehnen.

Von Anfang an waren sich die Gründer des Völkerbundes nach dem ersten Weltkrieg klar, dass die Organisation der Staatengemeinschaft niemals die Errichtung einer Civitas Maxima im Sinne eines staatlichen Rechtsgefüges sein könne. Die einzige Möglichkeit, die sich bot, war auf dem synallagmatischen Vertragsweg [46]) eine ständige Vereinigung der souveränen Staaten zu schaffen mit bestimmt definierten Koordinationszielen in internationalen Angelegenheiten.

Aus dieser Ausgangslage heraus müssen die Schwierigkeiten der Staatengleichheit in einer internationalen Organisation begriffen werden. Eine der wichtigsten Aufgaben einer internationalen Organisation besteht in der Schaffung einer Macht zur Stütze des Rechtes. Da man nicht plötzlich eine internationalisierte Gewalt aus dem Boden stampfen konnte, musste die Macht von denen genommen werden, die sie besassen, den Staaten. Die Verteilung der Macht auf die einzelnen Staaten ist aber eine äusserst ungleiche und im Zusammenhang mit der Lösung dieser Schwierigkeit stellte sich sofort das Problem der Grossmächte und Kleinstaaten. In der Tat obliegt im Bedarfsfall das Aufgebot von Machtmitteln zur Stützung des Rechtes in erster Linie den Grossmächten. Jedes Sicherheitssystem muss mit dieser Tatsache rechnen und sich auf die Macht stützen, die die stärksten Staaten in ihrer Hand vereinigen. Die Garantie der Völkerrechtsordnung fällt somit in erster Linie zu Lasten der Gross-

---

[45]) Es ist hier nicht der Platz, eine zusammenfassende Geschichte der Entwicklung der internationalen Organisationen zu geben. In diesem Abschnitt wird nur versucht, auf rein deduktivem Weg die gefundenen Prinzipien der Gleichheit den allgemeinen Erfordernissen einer internationalen Organisation gegenüberzustellen, um die Funktion der Staatengleichheit auf dem neuen Boden der internationalen Organisation kennen zu lernen. Eine historisch-induktive Ergänzung befasst sich mit den institutionellen Entwicklungen dieser Prinzipien. Vergl.: Kap. II, § 4 und Kap. III.

[46]) Dabei beruht das Synallagma des Vertrages zum Teil auf einer Fiktion. Denn es ist natürlicherweise nicht das gleiche, mit gleichberechtigten Staaten einen Vertrag abzuschliessen oder mit der sich organisierenden Völkergemeinschaft zu verhandeln. Die Einflussmöglichkeit des Einzelstaates steht hier in keinem Verhältnis mehr zur Präponderanz der Gemeinschaft. Die Verhandlungen, die in San Franzisco zur Unterzeichnung der Charta der Vereinten Nationen führten, bieten dazu ein Beispiel. Das holländische Memorandum zu den Vorschlägen von Dumbarton Oaks hatte ausdrücklich formuliert, die niederländische Regierung sehe keinen Anlass, Mitglied einer internationalen Organisation zu zu werden, in der die Grossmächte ein Veto-Recht in eigener Sache hätten. Das Vetorecht wurde im definitiven Text der Charta verankert und am 25. Juni 1945 wurde der Text einstimmig — auch mit der Stimme der Niederlande — angenommen.

mächte. [47]) Die Schwere dieser Verantwortlichkeit bedingt aber zugleich für die Grossmächte eine gewisse Privilegierung ihrer Stellung im Gesamtsystem des Völkerrechtes.

Aus diesen politischen Gesichtspunkten heraus ergibt sich ein erstes Gefahrenmoment für die Gleichheit. Die Privilegierung der Stellung der Grossmächte kann sehr leicht zu einer unverantwortlichen Vorherrschaft der Grossmächte über die andern Staaten führen und dieses Ergebnis einer internationalen Organisation würde der Völkergemeinschaft einen schlimmeren Dienst erweisen, als das alte System der gleichberechtigten Souveränitäten.

Um eine gerechte Prüfung der Frage zu gewährleisten, muss hier noch ein Gedanke eingeflochten werden. Die wesentliche Funktion der Gleichheit im Zeitalter der unorganisierten Staatengemeinschaft bestand in der funktionellen Zuerkennung der Unabhängigkeit an alle Staaten. Wenn nun eine Staatenverbindung mit gemeinschaftlich organisierter Zwangsgewalt den Schutz der internationalen Rechtsordnung übernimmt, so wird für die schwächern Glieder der Gemeinschaft der Verlust an Gleichheit der Einflussmöglichkeiten [48]) ersetzt durch den vermehrten Schutz ihrer Rechtsstellung, den sie den Garantiemächten der internationalen Ordnung verdanken. [49])

In diesem Gedanken liegt eine der tiefsten Ursachen aller Schwierigkeiten einer internationalen Organisation verborgen. Der effektive Schutz der schwächern Glieder ist eine Bedingung sine qua non für jeglichen Tribut der Souveränität an die Kollektivität der Staatenverbindung. Sowohl der Text des VBPaktes, wie die Charta der Vereinten Nationen liessen vermuten, dass diese Bedingung erfüllt werden könne. Die bisherigen Erfahrungen haben aber derartige Hoffnungen nicht erfüllt. Aus diesem Grunde ergab sich der tiefe Zwiespalt in der Wirkung der internationalen Organisationen. Da sich die kleinen Staaten nicht auf den Schutz der Kollektivität verlassen konnten, nahmen sie mehr und mehr Zuflucht zum alten System der Souveränitäten und deren Garantierung durch die Gleichheit und an diesem Dilemma krankte die Lebenskraft der

---

[47]) Die Kritik am Sanktionsartikel (16) des VBPaktes geht in erster Linie davon aus, dass diese fundamentale Tatsache der Machtverteilung darin gar nicht zum Ausdruck kommt. Vergl.: Bourquin: Stabilité et Mouvement, 381 ff: „Je ne crois pas que le problème puisse être résolu par une norme universelle faisant peser sur tous les Etats l'obligation de prendre part également à la réaction collective. La solution me paraît dépendre essentiellement des grandes Puissances. Leur position dans le monde et les moyens dont elles disposent leur assignent, dans la direction des affaires internationales, un rôle éminent."

[48]) Huber hat diesen Gedanken lange vor der Entstehung des VBPaktes mit grosser Klarheit eingesehen und formuliert. Vergl.: Huber: Die Gleichheit, 116 ff.

[49]) Dieser Verlust an Einflussmöglichkeiten stellt sich mit innerer Notwendigkeit ein. Dietrich Schindler, 36, macht bei der Untersuchung, ob in internationalen Angelegenheiten das Prinzip der Gleichheit oder der Ungleichheit vorherrsche, die interessante Feststellung, dass das Prinzip der Ungleichheit immer dann zu überwiegen beginne, wenn die Beziehungen von Staaten mit ungleichen Machtverhältnissen sich enger gestalteten. Eine solche Annäherung der Staaten ist aber im Rahmen einer internationalen Organisation ohne weiteres gegeben.

internationalen Organisation bis zum Verlust jeglicher Wirksamkeit. [50])

Abgesehen von diesem Zwiespalt widersetzt sich die Gleichheit nicht im geringsten dem Aufbau eines Sicherheitssystems in Anlehnung an die zur Verfügung stehenden politischen Kräfte. Es wurde in diesen Ausführungen immer wieder darauf hingewiesen, dass die Gleichheit eine rechtliche Differenzierung verlange, wenn das Recht wesentlich an objektive Verschiedenheiten anknüpft. Diese Bedingungen sind beim Aufbau eines Systems der kollektiven Sicherheit gegeben. Das Recht erfasst hier die Staaten wesentlich unter dem Gesichtspunkt ihrer Macht. Wenn in diesem Sinne rechtliche Differenzierungen auftreten, [51], sind diese von der Sache her begründet. [52])

Das hegemonische Prinzip der Stellung der Grossmächte muss aber ein gewisses Mass haben. Die Rolle der Sekundärstaaten in einer internationalen Organisation darf nicht unterschätzt werden. [53]) Die Aufgabe der Staatengleichheit besteht darin, die praktischen Notwendigkeiten einer internationalen Organisation in ein vernünftiges Verhältnis zu bringen zu den Besorgnissen der Kleinstaaten um die Erhaltung ihrer nationalen Existenz.

Eine erste Feststellung drängt sich hier auf, die sich direkt aus den getroffenen Prinzipien der Gleichheit ableiten lässt. In keinem Sektor der internationalen Beziehungen erfasst das Recht die Staaten dermassen unter dem Gesichtspunkt der Machtverschiedenheit, wie beim Aufbau der kollektiven Sicherheit. Handelt es sich hingegen darum, das weite Gebiet der wirtschaftlichen, sozialen und humanitären Entwicklung auf internationalem Boden zu koordinieren, ändert sich das Bild sofort. Es gilt hier vielmehr, kurzsichtige, national-staatliche Gesichtspunkte durch Ueberredung aus der Engheit ihrer Einzel-Politik herauszuheben und in ein koordiniertes Gesamtsystem einzubauen zum Wohl der Völkergemein-

---

[50]) Dieses Dilemma erfährt in der Kontroverse um die Opportunität der Mehrheitsabstimmungen im Rahmen der internationalen Organisation seine lebendige Illustration. Es ist unleugbar, dass die Regel der Einstimmigkeit oft ein Hemmschuh ist inmitten der dynamischen Entwicklungen der internationalen Angelegenheiten. Anderseits stellt dieses Prinzip einen viel zu kostbaren Schutz der staatlichen Unabhängigkeit dar, um es leichtsinnig aufzugeben.
Für die Aufhebung der Einstimmigkeitsregel vergl. z. B. Hans Wehberg: Friedenswarte 1943 p. 205 ff. 1945 Heft 1 p. 48.
Gegen die Aufgabe der Einstimmigkeit vergl.: Guggenheim: Organisation, 126. Guggenheim gibt allerdings mehrere Beispiele an, wo die progressive Aufhebung der Einstimmigkeit wünschenswert ist.

[51]) Im System des VBes bestanden die Differenzierungen im wesentlichen nur darin, dass die Grossmächte sowohl im Rat wie auch in der Versammlung vertreten waren, während die Kompetenzausscheidung zwischen den beiden Organen die Differenzierung kaum zum Ausdruck brachte. Vergl.: Kap. II. § 5 und § 6.
Im Rahmen der kollektiven Sicherheit hat die Stellung der Grossmächte im System der Charta der Vereinten Nationen eine scharf ausgeprägte Privilegierung erfahren. Vergl.: Kap. III.

[52]) Dies ist im wesentlichen auch die Idee von Guggenheim. Vergl.: Guggenheim: Organisation, 100: „Position des petits et des grands Etats dans l'organisation future."

[53]) Vergl. die Ausführungen von Brierly, 120, über die Aufgabe der Kleinstaaten in einem internationalen Sicherheitssystem mit Zitationen des amerikanischen Publizisten Walter Lippmann.

schaft. Ein solches Ziel lässt sich unter den heutigen Verhältnissen auch ohne tiefgreifende rechtliche Differenzierungen verfolgen.

Das Interesse der Gleichheit konzentriert sich somit mehr auf den eigentlich-politischen Bereich der internationalen Beziehungen. Von Anfang an müssen hier der Hegemonie der Grossmächte klare Schranken gezogen werden. Solange sich die internationale Organisation in wesentlichen Zügen noch auf der souveränen Personalität ihrer Mitglieder aufbaut, [54]) verlangt die Gleichheit als Mindesterfordernis, dass die persönliche Rechtsstellung der einzelnen Staaten nicht ohne die Zustimmung der betreffenden Macht eine Abänderung erfährt. [55]) Auf dem festen Boden dieser Annahme bieten sich noch Möglichkeiten genug, um die rechtliche Privilegierung der Grossmächte zum Ausgleich ihrer schwereren Verantwortung durchzuführen. Das Interesse der Doktrin konzentriert sich in diesem Zusammenhang immer mehr auf die Ausscheidung der Kompetenzen, wie sie im Britischen Weltreich endgültig durch die Empire-Konferenz des Jahres 1926 in der Balfour-Deklaration festgelegt wurde. [56]) Der Bericht von Lord Balfour macht eine fundamentale Unterscheidung zwischen der Gleichheit des Statutes der sich selbst regierenden Teile des Common-Wealth und der Gleichheit der funktionellen Zuständigkeit, die abgelehnt wird.

Im Rahmen einer internationalen Organisation kann sich diese Formel fruchtbar erweisen. Gleichheit des Statutes will nichts anderes besagen, als was wir oben als grundlegende Schranke für Grossmächtetendenzen in internationalen Organisationen formulierten, dass nämlich kein Staat in seiner persönlichen Rechtsstellung eine Veränderung erfahren dürfe, ohne dazu seine Zustimmung gegeben zu haben. In diesem Sinne würde eine gleichheitliche Koordination gewährleistet. Funktionelle Zuständigkeiten könnten aber gestuft werden und in diesem Rahmen sind rechtliche Differenzierungen möglich, die den Lasten der Verantwortlichkeiten der einzelnen staatlichen Gemeinwesen und ihrer tatsächlichen Geltung entsprechen. [57])

Neben den politischen Motiven gibt es noch solche technischer Art, die ebenfalls nach einer Differenzierung der Kompetenzen rufen. Die Stufung der funktionellen Zuständigkeit bildet auch hier einen günstigen Ausweg.

---

[54]) Vergl. z. B. Art. 2 Abs. 1 der Charta der Vereinten Nationen: „The organization is based on the principle of the sovereign equality of all its members."

[55]) Diese Schranke ist weniger hoch, als es auf den ersten Zublick erscheinen möchte, wenn man bedenkt, wie viele Entscheidungen einer internationalen Organisation die Rechtsstellung ihrer Mitglieder unberührt lassen. Vergl. dazu die Aufzählung solcher Fälle bei Bourquin: nouvelle SdN, 49.

[56]) Vergl.: Scelle, 239—246.
Brierly: 120/121.

[57]) Es ist dies eine Ausdehnung des distributiven Gleichheitsprinzipes auf die Organisation der Völkergemeinschaft. Die historische Auffassung der Souveränität steht diesem Gedanken feindlich gegenüber, was Scelle in diesem Zusammenhang zu folgenden Bemerkungen veranlasst: „Il convient de rejeter cet égalitarisme systématique et sentimental et irréel, qu'a engendré la conception de la souveraineté et qui empêche tout aménagement efficace des compétences internationales." Vergl.: Scelle, 241.

Besinnen wir uns nur auf den Ursprung des Wortes: Organisation. Der Terminus bedeutet ursprünglich Ausstattung mit Organen [58]) und stammt aus der Biologie. Die Biologie gibt uns auch den Schlüssel zur Aufdeckung der erwähnten Schwierigkeiten. Ausstattung mit Organen bedeutet arbeitsteilige Differenzierung eines Organismus. Arbeitsteilige Differenzierung ist denn auch der genaueste Ausdruck für die Schwierigkeiten technischer Art, denen die Staatengleichheit im Rahmen einer internationalen Organisation begegnet. [59]) Diese Differenzierung bedingt häufig eine gestufte Besetzung völkerrechtlicher Organe durch die Staaten.

Internationale Organe, deren Tätigkeit oft eine grosse Beweglichkeit verlangt, können durch allzu zahlreiche Besetzung oft in ihrer Funktion gehemmt werden. Eine gewisse Delegation der Funktionen ist da eine Notwendigkeit. Richterliche Kollegien und technische Kommissionen können nicht von der Gesamtheit der Mitglieder einer universalen Organisation beschickt werden. [60]) Sie sind schon durch ihr Tätigkeitsfeld dazu bestimmt, von Organen mit beschränkter Teilnehmerzahl bearbeitet zu werden.

Mit diesen Ausführungen sind die hauptsächlichsten Elemente der Staatengleichheit im Völkerrecht geklärt. Die wichtigste Feststellung besteht in der Erkenntnis, dass die Gleichheit sich keineswegs mit dem anarchischen System der Souveränitäten identifiziert. Sie hat auch unabhängig von der Souveränität eine wichtige Funktion. Die Gleichheit hat nur mit der Verwirklichung der Organisation der Völkergemeinschaft eine der ihr wohlbekannten historischen Wandlungen durchgemacht. Ihre Problematik hat sich aus dem Bannkreis der Souveränität mehr und mehr in den Bereich der internationalen Organisation verschoben. Heute, wo die Menschheit um übernationale, den ganzen Erdball umfassende Gemeinschaftsbildungen ringt, ist ihre Aufgabe im Völkerrecht nicht kleiner geworden.

---

[58]) In diesem biologischen Sinne spricht de la Brière seit der Schaffung des Völkerbundes von der Völkergemeinschaft als einer „Communauté organique", während die Anarchie der Souveränitäten als „Communauté inorganique" charakterisiert wird. Vergl.: De la Brière, p. 29. p. 195.

[59]) Auch Maritain spricht von diesen dem Gemeinschaftsleben inhärenten Ungleichheiten. Vergl.: Maritain: Principes, p. 109: „D'autres inégalités sont elles-mêmes d'origine sociale. Il importe d'arrêter son attention sur ces inégalités typiquement sociales — — C'est en effet des exigences propres de la différentiation interne du corps social, non des mérites naturels des individus qui se trouvent engagés dans telles ou telles de ses parties, que dépendent des inégalités de charges et d'avantages attachées à ces parties."

[60]) Vergl. solche Beispiele bei Guggenheim: Organisation. 82 ff. Als Muster gilt z. B. die U. N. R. R. A.

II. KAPITEL

DIE STAATENGLEICHHEIT INNERHALB DER BISHERIGEN VERSUCHE EINER ORGANISATION DER VÖLKERGEMEINSCHAFT

§ 4: Der Wienerkongress und das Europäische Konzert

I. Die Idee der Staatengleichheit auf dem Kongress

Der westphälische Friede von 1648 hat zum ersten Mal den rechtlichen Ausdruck für das gleichzeitige, unabhängige Bestehen mehrerer Staaten nebeneinander gebracht. Er ist gewissermassen eine Voraussetzung [1]) unserer Untersuchung, indem er jene Differenzierung von Einheiten schuf, die uns erst erlaubt, eine Gleichheit festzustellen. [2])

Andere Aufgaben stellten sich den Mächten während den verschiedenen Stufen des Wienerkongresses. Nach den gewaltigen Umwälzungen der Napoleonischen Kriege, in die alle Staaten Europas verwickelt waren, musste in erster Linie ein Frieden gefunden werden, der in Europa ein neues politisches Gleichgewicht schuf. Der bisherigen geschichtlichen Entwicklung trug man Rechnung, indem man sich bei der territorialen Neuordnung Europas vom Prinzip der Legitimität [3]) leiten liess, zu dessen wärmsten Befürworter — übrigens im Interesse Frankreichs [4]) Talleyrand sich aufgeworfen hatte.

Die Siegermächte von 1814 und 1815 waren sich des Zusammenhanges bewusst, der zwischen der Auslösung der Napoleonischen Kriege und den Ideen der französischen Revolution bestand. Ihre eigenen Völker waren mit den Revolutionsideen während des Russischen Feldzuges und der Besetzung Frankreichs in enge Berührung getreten. Das wache Misstrauen gegenüber Frankreich, dem Herd der gesamteuropäischen Unruhen, blieb auch nach der Einsetzung der Bourbonen auf den französischen Thron lebendig. 1815 schrieb Alexander, Zar von Russland, in seinem Programm

---

[1]) Vergl.: Nys, Concert Européen, 285.
[2]) Vergl.: I. Kapitel § 1. Die Gleichheit.
[3]) Vergl.:Ferrero: Reconstruction, 47: „La légitimité du pouvoir".
[4]) Vergl.: Redslob: Histoire, 340 ff.

zum Kongress von Aix-la-Chapelle von einem „Etat de maladie de cette France". [5])

Dieser Zustand der Unsicherheit und die engere politische Integration der europäischen Mächte innerhalb der siegreichen Koalition führte die Sieger dazu, mehr als nur einen Frieden im traditionellen Sinne abzuschliessen, wie etwa 1713 in Utrecht oder 1763 in Paris. [6]) Die Rückkehr Napoleons nach Frankreich während der Tagung des Kongresses und seine hunderttägige Herrschaft zeigten zur Genüge, dass mit dem gewöhnlichen Instrument eines Friedensvertrages allein das gründlich verwirrte europäische Gleichgewicht nicht herzustellen war. So wuchs denn aus den anfänglich rein militärischen Allianzen der Gegner Napoleons ein politisches Direktorium in die Nachkriegszeit [7]) hinein, das nicht nur die Friedensverträge schuf, sondern sie auch garantierte. [8]) Ein solches Verhalten war das gute Recht jener Mächte, durch deren militärische Opfer Napoleon besiegt und Europa von der französischen Hegemonie befreit worden war. Nun hatten die militärischen Leistungen von England, Russland, Oesterreich und Preussen mit ihrem Sieg zugleich alle europäischen Staaten vom französischen Joch befreit. Durch das Prinzip der Legitimität [9]) aber, als dessen Verfechter sich Talleyrand in Wien aufspielte, wurde im Grossen gesehen in Europa der Status quo vor den Napoleonischen Kriegen wieder hergestellt. [10]) Aus dieser Restitution zogen natürlich auch die mittleren und kleinern Mächte Nutzen, deren Leistung um die militärische Niederringung Napoleons in keinem Verhältnis stand zum Opfer der Grossmächte. Die Unabhängigkeit und territoriale Unberührtheit dieser gleichen Länder stand auch unter dem Schutz des Garantiepaktes der Grossmächte. Geeint durch die militärische Koalition und im Bewusstsein ihrer Macht und ihrer Verdienste, anderseits aus der Notwendigkeit den Frieden wirklich zu sichern, wächst das geschlossene Handeln der Grossmächte aus dem Krieg in die Friedenszeit hinein und ändert sich fast unmerklich für die Beteiligten aus einer Kriegskoalition in ein Organ der europäischen Völkergemeinschaft. [11]) Der Keim dieser

---

[5]) Zitiert von Nys: Concert Européen, 294.

[6]) Vergleiche dazu den Article semi-officiel sur la marche des Travaux du congrès vers le mois d'octobre 1814: „Il ne faut pas de grandes lumières en politique pour s'apercevoir que ce congrès ne pouvait se modeler sur aucun de ceux, qui l'ont précédés. Les reunions antérieures, qui ont porté le nom de congrès, avaient pour objèt de vider un procès pour quelque sujèt déterminé entre deux ou plusieures puissances bélligérantes ou prêtes à se faire la guerre, et dont l'issue devait être un traité de paix. Cette fois, la paix est faite d'avance et les partis se reunissent à titre d'amis, qui — veulent travailler ensemble à compléter et affermir le Traité existant —."
Zitiert von Ferrero: Reconstruction, 294.

[7]) Vergl.: Redslob: Histoire, 337.

[8]) Vergl.: Strupp: Documents, I. p. 206.

[9]) Vergleiche dazu die ausgezeichneten neuen Forschungen Ferreros über das Legitimitätsprinzip in Guglielmo Ferrero: Pouvoir: Les génies invisibles de la cité. Newyork 1943, p. 16 ff 115 ff.

[10]) Die gewiss nicht unbeträchtlichen Ausnahmen, in denen der Kongress gegen sein eigenes Prinzip fehlte, werden später erwähnt (siehe Abschnitt II. dieses Paragraphen).

[11]) Redslob: Histoire, 339: „Mais voilà que les quatre puissances, qui l'ont vaincu prennent les rênes de ses (Napoléon) mains et impriment leur dictature à l'Europe."

Entwicklung findet sich schon sehr früh auf dem Kongress von Châtillon, wo am 5. Februar 1814 die Bevollmächtigten der vier grossen Siegermächte die Meinung vertraten, sie seien nicht nur Vertreter der vier Verbündeten, sondern Mandatare des Friedens mit Frankreich im Namen des ganzen, ungeteilten Europa. [12])

Den charakteristischen, rechtlichen Ausdruck der Wandlung der Kriegskoalition in ein politisches Organ der Friedenszeit brachte die Aufnahme Frankreichs als gleichberechtigte Grossmacht am Kongress von Aix-la-Chapelle im Jahre 1818. [13]) Nachdem Frankreich schon in der zweiten Hälfte des Wienerkongresses die Rolle einer Grossmacht spielte, was hauptsächlich der Geschicklichkeit Talleyrands zu verdanken war, wurde die europäische Tetrarchie des Wienerkongresses zur allmächtigen Pentarchie der Restaurationszeit. Innerhalb der Pentarchie aber begann von neuem das subtile Spiel um das Gleichgewicht.

Die bisherigen Ausführungen haben versucht, aus dem historischen Verlauf der Ereignisse nach der Niederlage Napoleons Gründe zu finden, die das überraschende Auftreten der Grossmächte als geschlossen handelnder Block gegenüber den Mittel- und Kleinstaaten erklären. Der Wienerkongress ist ja gerade eines der markantesten Beispiele einer hegemonischen Neuordnung Europas. [14]) Die offenbare Uebermacht der Grossmächte beruht aber nicht nur auf ihrem frühen und festen Zusammenschluss während des Krieges, sondern verstärkte sich noch durch die Schwäche und Uneinigkeit der damaligen Kleinstaaten. Betrachtet man das Bild der Kleinstaaten auf dem Kongress, gewinnt man den Eindruck eines völligen Chaos. Die „Kleinen" tanzten und tobten bald miteinander bald gegeneinander, je nach den Regeln eines Spieles, das die Grossmächte ihnen ausgesteckt hatten. [15])

Von einem gemeinsamen Vorgehen der kleinen Staaten, von einer Erkenntnis ihrer gemeinsamen Interessen gegenüber den Grossmächten lassen sich gar keine Anhaltspunkte finden. Zweifellos hatten die Kleinstaaten die Anfänge des „Concert Européen" in ihrer Bedeutung nicht

---

[12]) Siehe Protokoll der Sitzung vom 5. Februar 1814 am Kongress von Châtillon: „Les plénipotentiaires de l'Autriche, de la Prusse, de la Grande-Bretagne et de la Russie déclarent, qu'ils ne se présentent pas aux conférences comme uniquement envoyés par les quatre cours de la part desquelles ils sont munis de pleins pouvoirs, mais comme se trouvant chargés de traiter de la paix avec la France au nom de l'Europe, ne formant qu'un seul tout, les quatre puissances répondant de l'accession de leurs alliés aux arrangements dont on sera convenu à l'époque de la paix même."
Zitiert von Nys: Concert Européen, 277.

[13]) Vergl.: Strupp: Documents, I. p. 164: Protocolle d'Aix-la-Chapelle: 15. nov. 1818: La France, associée aux autres puissances par la restauration du pouvoir monarchique, légitime et constitutionnel s'engage à concourir dèsormais au maintien et à l'affermissement d'un système, qui a donné la paix à l'Europe et qui seul peut en assurer la durée."

[14]) Vergl.: Markus, 179.

[15]) Dazu die farbige Schilderung bei Debidour: Histoire diplomatique de l'Europe, p. 25: „De grands et glorieux Etats comme la Pologne et comme Venise étaient supprimés de fait et n'étaient pas appelés à plaider leur cause. Gênes n'était admise que pour entendre prononcer son arrêt de mort. Des rois mêmes étaient exclus sans phrases du congrès. Gustave IV, détrôné, revendiquait en vain son trône de Suède. Le roi de Danemark semblait n'être venu que pour assister et pour sanctionner par sa présence le démembrement de sa monarchie. Le

erkannt. [16]) Das vollständige Fehlen jeglicher Prozessordnung, die sich der Kongress erst auf empirischem Wege schaffen musste, erleichterte das Vorhaben der Grossmächte, die machtpolitische Unerfahrenheit der andern auszunutzen.

Redslob sieht eine erste Verletzung der Gleichheit in der Tatsache, dass ursprünglich Frankreich vom Europakongress ausgeschlossen werden sollte. [17]) In dieser Auffassung liegt eine nicht sehr klare Fragestellung verborgen, indem zwei verschiedene Tatsachen verbunden werden, die eine getrennte Erklärung verlangen. Es ist für die Gleichheit von sekundärer Bedeutung, ob Europa von einer Tetrarchie ohne Frankreich, oder von einer Pentarchie mit Frankreich geordnet werde. Die Fragestellung unseres Problems ist vielmehr darauf gerichtet, ob sich die Gleichheit mit der Bildung einer privilegierten Gruppe von Staaten [18]) — den Grossmächten — vertrage oder nicht. Das Problem, ob nun dieser oder jener Staat zur privilegierten Gruppe gehöre oder nicht, löst sich auf der ausseriuristischen Basis des machtmässigen Einflusses. Die Verkennung der Realitäten, die dem damaligen Werturteil der Tetrarchie zugrunde lagen, machte sich sehr bald bemerkbar und Frankreichs tatsächliche Stellung als Grossmacht wurde sehr bald durch die Einladung Frankreichs [19]) zum Kongress rechtlich sanktioniert.

Hat nun die bisher konstatierte, mehr tatsächliche, oder wie sich die Literatur ausdrückt, „soziale Ungleichheit" [20]) auf dem Wienerkongress ihren rechtlichen Ausdruck gefunden?

Die Lösung dieser Frage muss sich innerhalb des in Wien geschaffenen, positiven Völkerrechtes finden. Bei der Ausarbeitung neuer, völkerrechtlicher Normen sind zwei Momente von entscheidender Bedeutung für das Problem der Gleichheit. Sie ergeben sich beide aus dem engen Zusammenhang, der besteht zwischen dem geschaffenen Recht und dem Einfluss, den die verschiedenen Mächte ausgeübt haben auf die Schaffung dieser Normen. [21]) Ein rechtlich erfassbares Kennzeichen dieses Einflus-

---

légat du pape, Consalvi, faisait antichambre et réclamait humblement quelques provinces qu'il n'était point sûr d'obtenir. La tourbe des petits princes d'Allemagne encombrait la cour de Vienne. Chacun ne pensait qu'à plaire et à faire valoir ses intérêts propres souvent même au dépens du voisin. Beaucoup quémandaient sans pudeur un petit accroissement de domaine, quelques milliers d'âmes ou quelques lieues carrées de territoires, d'autres sollicitaient seulement pour n'être pas dépouillés. D'autres enfin, comme les médiatisés demandaient à cor et à cri, sans pouvoir se faire entendre, à redevenir princes souverains" usw.

[16]) Huber spricht in diesem Zusammenhang von einer „Ohnmächtigen Kleinstaaterei" ausserhalb der fünf Grossmächte. Max Huber: Gleichheit, 102.

[17]) Redslob: Histoire, 345.

[18]) Bouglé, 24.

[19]) Friedensvertrag vom 30. Mai 1814. Art. 32: „Dans le délai de deux mois, toutes les Puissances, qui ont été engagées de part et d'autre dans la présente guerre, enverront des Plénipotentiaires à Vienne pour règler, dans un congrès général, les arrangements qui doivent compléter le présent Traité."
Strupp: Documents I. p. 157.

[20]) Georges Streit: Les Grandes Puissances dans le droit international. Rev. de D. I. et de législation comparée. 2e série. Band II. p. 16.

[21]) Vergl.: Kap. I. § 2. II. 2, c) Die Staatengleichheit und der vertragliche Rechtsschöpfungsprozess.

ses ist die Vertretung der Staaten an den gesetzgebenden, internationalen Versammlungen. In chronologischer Reihenfolge geordnet misst sich der Einfluss der Mächte:

a) Bei der Bestimmung der zu regelnden Materie,
b) Bei der Zuweisung der Kompetenz zur rechtlichen Regelung an bestimmte Mächte.

a) Bestimmung der zu regelnden Materie

Das materielle Programm des Kongresses bestand in erster Linie in allen Fragen, die beim Friedensschluss von Paris in der Schwebe blieben. Das hiess aber praktisch die ganze territoriale Gestaltung Europas neu aufzubauen. Hauptsächliche Streitobjekte bildeten Sachsen, Polen und Italien. Umstritten waren ferner die Grenzen Belgiens, der Niederlande und der Schweiz. Alle diese Fragen waren bereits durch frühere Abkommen, wie vor allem den ersten Pariserfrieden, für die Kongressverhandlungen bestimmt.[22]) Ein halboffizielles Programm, ausgearbeitet vom Vertreter Preussens, Humboldt, hat übrigens existiert. Es umfasste 10 Punkte:

1. Ganze oder teilweise Wiederherstellung Polens als unabhängiger Staat.
2. Zukunft des Königreiches Sachsen und anderer deutscher Staaten.
3. Die foederative Verfassung der Staaten Deutschlands.
4. Die Zukunft und die Grenzen Belgiens.
5. Zukunft der einzelnen Staaten Italiens.
6. Die Ansprüche Spaniens auf die Herzogtümer von Parma und Piacenza.
7. Die von Portugal geforderte Rückgabe von Olivenca.
8. Die Neu-Organisation der Schweiz.
9. Die Abschaffung des Negerhandels.
10. Massnahmen gegen die Seeräuberei barbarischer Staaten.[23])

Dieses ganze Programm blieb geheim, d. h. nur innerhalb der vier verbündeten Mächte bekannt. Klarer wird der überwiegende Einfluss der Grossmächte noch, wenn man aufdeckt, welche Fragen auf ausdrücklichen Wunsch der Grossmächte nicht diskutiert werden durften. So verhinderte England jede Stellungnahme zur Frage der spanischen und portugiesischen Kolonien, ferner die Regelung der neuen Fragen im internationalen Meerrecht, wie sie sich aus der englischen Blockade ergaben.

Zur Vorsicht schloss man auch jede Diskussion über das ottomanische Reich aus, weil hier russische und englische Interessen zu stark aufeinander stiessen. In diesem ausschliesslichen Einfluss der Grossmächte auf die Programmfestsetzung liegt aber noch keine eigentliche Verletzung der Gleichheit, weil für die rechtliche Regelung damit noch nichts präjudiziert wurde.

---

[22]) So Art. 3 des Pariser-Friedensvertrages vom 30. Mai 1814.
Vergl.: Strupp: Documents, I. p. 152.
Dazu den ersten Geheimartikel dieses gleichen Vertrages, zitiert von Dupuis: Grandes Puissances, 46.

[23]) Vergl.: Markus, 184: „Digression sur la question des Grandes Puissance et des Petites Nations lors du premier essai d'Organiation internationale de Vienne."

b) Die Zuweisung der Kompetenz zur rechtlichen Regelung an bestimmte Mächte

Da auf dem Kongress das Schicksal aller europäischen Staaten auf dem Spiele stand, hätte nur eine Vollversammlung aller souveränen Staaten dem Grundsatz der Gleichheit entsprochen. Kraft der Delegation durch die Vollversammlung hätten dann einzelne Komitees mit entsprechender Besetzung durch die interessierten Mächte die konkreten Probleme lösen können. Von einem solchen rechtlichen Vorgehen war man aber weit entfernt. Die Grossmächte hatten von Anfang an die Möglichkeiten der Vollversammlung eingeschränkt. Der erste Geheimartikel des Pariser-Friedensvertrages lautete nämlich:

„La disposition à faire des territoires, aux-quels S. M. Très Chrétienne renonce par l'article III du Traité patent, et des rapports desquels doit résulter un système d'équilibre réel et durable en Europe, seront règlés au congrès sur les bases arrêtées par des puissances Alliées entre eelles et d'après les dispositions contenues dans les articles suivants." [24])

Damit wären immerhin acht europäische Mächte zu den wichtigsten Verhandlungen zugelassen gewesen, darunter auch Kleinstaaten wie Portugal, Schweden und Spanien. Im Juni 1814 aber, beim Besuch des Zaren in London, verabredeten die vier Grossmächte, unter sich einen eigentlichen Rekonstruktionsplan aufzustellen und ihn erst dann Frankreich, Spanien und Schweden „mitzuteilen". [25]) Von Portugal war überhaupt nicht mehr die Rede. Da aber die vier Verbündeten weit davon entfernt waren, über alle aufgeworfenen Fragen sich einigen zu können, gelangte man am 22. September 1814, am Vorabend vor Talleyrands Ankunft in Wien, zu einem neuen Entschluss. Darin kommt klar zum Ausdruck, dass man an die Möglichkeit der Vollversammlung der Kongresstaaten gar nicht dachte. Die vier verbündeten Grossmächte stützten sich in ihren Ueberlegungen auf den zitierten Geheimartikel der Pariser-Friedens-Konferenz, um die Behauptung aufzustellen, dass sie allein zuständig seien, um über die im letzten Krieg verfügbar gewordenen Länder (Polen, Deutschland und Italien) zu entscheiden. Erst nachdem eine vollständige Uebereinstimmung der Ansichten der vier Grossmächte gefunden sei, würden Frankreich und Spanien zur Diskussion zugelassen. [26])

Dupuis schliesst aus diesem Protokoll und spätern Anwendungen, dass man die Staaten auf dem Kongress nach dem Willen der Grossmächte in 4 Gruppen einteilte: [27])

1. Die vier verbündeten Grossmächte, die jegliche Initiative und jeden Entschluss für sich reservieren.

---

[24]) Zitiert von Dupuis: Grandes Puissances, 46.
[25]) Ferrero: Reconstruction, 136—138.
[26]) Protokoll der Sitzung der 4 Grossmächte vom 22. September 1814: „— que les quatre Puissances seules peuvent convenir entre elles sur la distribution des pouvoirs devenus disponibles par la dernière guerre et la paix de Paris, mais que les deux autres doivent être admises pour énoncer leur avis et faire, si elles le jugent à propos, leurs objections qui seront alors discutées avec elles." Comte d'Angeberg: Le congrès de Vienne zitiert von Ferrero: Reconstruction, 154.
[27]) Dupuis: Grandes Puissances, 47.

2. Frankreich und Spanien, die ihre Beobachtungen über Fragen von europäischen Interessen anbringen können.
3. Portugal und Schweden erhielten das Recht, über einen beschränkten Fragekreis ihre Beobachtungen anzubringen.
4. Die andern Staaten werden ermächtigt, „Wünsche" auszusprechen über Fragen, die sie direkt interessieren.

Damit war innerhalb der Staaten, die auf dem Kongress vertreten waren, ein richtiges, kompliziertes Kastensystem aufgestellt. Noch grösser wird die Verletzung der Gleichheit dadurch, dass die einzelnen Staatengruppen nicht von einer Kongressversammlung ihre Kompetenzen delegiert bekamen, sondern dass diese durch willkürliche Abmachungen der Grossmächte zugeteilt wurden.

Es war auf dem Kongress in Wien für die Idee der Staatengleichheit von Vorteil, dass Frankreich als faktische Grossmacht rechtlich nicht anerkannt war. Talleyrand, der geschickte Vertreter Frankreichs, konnte sich so im eigenen Interesse auf die Gleichheit der Staaten stützen und hatte damit die Menge der Kleinstaaten für sich gewonnen. Frankreichs Stellung als faktische Grossmacht und Talleyrands politische Klugheit [28]) verschafften der Idee der Gleichheit immerhin einiges Ansehen, um gegenüber der Hegemonie der Grossmächte nicht gänzlich ungehört zu verhallen.

Die Schlagkraft der Idee zeigte sich bald. Beweis dafür ist der unerwartete Erfolg Talleyrands bei seinem ersten Auftreten gegen die Entschlüsse der vier Verbündeten, wie sie im zitierten Protokoll vom 22. September niedergelegt worden waren. In der ersten Sitzung vom 30. Sept., wo Talleyrand von den Entschlüssen der Grossmächte vernahm, gelang es ihm erfolgreich, sich gegen die exclusive Hegemonie der Grossmächte im Namen der Gleichheit zur Wehr zu setzen, indem nach ganz kurzem Kampf, [29]) wo Frankreich nur die Unterstützung Spaniens fand, die Beschlüsse vom 22. September wieder fallen gelassen wurden und nach einer Zwischenlösung kam man überein, den Kongress auf den ersten November einzuberufen. Es ist eigenartig, dass der Vertreter eines besiegten Staates

---

[28]) Redslob kommentiert Talleyrands Forderung auf Einberufung der Vollversammlung mit den Worten: „C'était le sort de l'Europe mis entre les mains de la communauté, entre les mains de la République international où chaque Etat-citoyen avait sa voix. En un mot, c'était la victoire de l'égalité et, spectacle curieux, c'était encore Talleyrand, qui entrait comme champion dans l'arène et qui faisait triompher la cause de la justice."
Redslob: Histoire, 344.

[29]) Talleyrand drückt sich sehr klar aus in einem Brief, den er am 5. Oktober an den Bevollmächtigten Englands, Lord Castlereagh, richtete: „Que les Puissances signataires du traité du 30 mai 1814 formeront un comité de propositions, rien est mieux, pourvu que les attributions de ce comité soient renfermés dans les justes bornes. Que ces comités soient formés pour préparer les travaux, rien est plus convenable! Et même au lieu de deux, j'en désirerais trois, un pour les affaires d'Italie, un second pour la distributions des territoires en Allemagne, et un troisième pour sa constitution fédérale. Mais il me parait toujours nécessaire que ces comités ne soient nommés que du consentement du congrès. On aime tant la loi en Angleterre et on ne l'y respecte tant, que parce-que c'est le pays qui l'a faite. Il en serait tout autrement, si elle lui était dictée. De même l'Europe se tiendra aux arrangements qui seront faits, et ces arrangements ne seront durables qu'autant qu'ils seront la volonté générale."
Zitiert von Ferrero: Reconstruction, 169.

gegenüber den vier Grossmächten einen so schnellen und grossen Erfolg erringen konnte. [30]) Zweifellos hat das Recht, das auf Talleyrands Seite stand, einen entscheidenden Einfluss auf die Haltung der Koalitionsmächte ausgeübt. Bevor aber am 1. November der Kongress wirklich einberufen werden sollte, wollten die Grossmächte auf „vertraulichem Wege" (Metternich) zu einer Einigung kommen. Schliesslich, nach einer neuerlichen Verschiebung der Vollversammlung, fand man sich auf einem gewissen Mittelweg zwischen der ausschliesslichen Führung der Verhandlungen durch die Grossmächte und der Organisation eines im Namen aller vertretenen Staaten souverän-legiferierenden Kongresses. [31]) Unter der Führung des allmächtigen „Comité des cinq" (nach der Zulassung Frankreichs) wurden einzelne Kommissionen ad hoc gebildet, wobei die Vertretung der Mächte jeweils den besondern Interessen der Grossmächte entsprach. Diese 14 Kommissionen setzten sich zusammen nach den Grundsätzen, nach denen man die Staaten in die vier erwähnten Klassen eingeteilt hatte. [32]) Um wenigstens dem Texte nach dem Pariser Friedensvertrag vom 30. Mai 1814 Genüge zu leisten, [33]) wurde wohl am 30. Oktober 1814 das „Comité des huits" gebildet, das die Führung des Kongresses übernahm und dem die andern Kommissionen Bericht zu erstatten hatten.

Durch vertrauliche Abmachungen unter sich traten aber innerhalb dieses Komitees die Grossmächte in allen politisch wichtigen Fragen als Einheit auf und nachdem sich am 7. Januar 1815 [34]) das (vorher schon faktisch bestehende) Comité des cinq (Russland, England, Oesterreich, Preussen, Frankreich) als rechtlicher Organismus in den Kongress einschaltete, wurde die Hegemonie der Grossmächte immer ausschliesslicher. Eine Vollversammlung des Kongresses wurde schliesslich überhaupt nicht einberufen.

II. Die Gleichgewichtspolitik der Mächte auf dem Kongress

Somit hat nicht die Rechtsidee der Staatengleichheit die Mächte auf dem Kongress inspiriert, sondern andere Prinzipien übten entscheidenden Einfluss aus.

Durchgeht man die Verträge von 1814/15, liest man die Instruktionen der verschiedenen Höfe an ihre Gesandten, fällt immer wieder auf, wie häufig der Grundsatz des Gleichgewichtes angerufen wird. [35]) Während

---

[30]) Ferrero kommentiert folgendermassen: „Ce qui frappe d'avantage, dans ce premier choc est la faiblesse des quatre cours alliées. Elles sont victorieuses, elles occupent avec leurs armées toute l'Europe: A la première objection, elles retirent leur première note et en sortent une seconde, plus modeste; celle-ci non plus, n'étant pas acceptée, elles renvoient tout au 2 octobre." Ferrero: Reconstruction, 165.

[31]) Vergl.: Ferrero: Reconstruction, p. 182.

[32]) Vergl.: Dupuis: Grandes Puissances, p. 47.

[33]) Vergl.: Strupp: Documents, I. 157. Der (bereits zitierte) Art. 32 des Friedens-Vertrages vom 30. Mai 1814.

[34]) Vergl.: Markus, 220: „Digression sur le congrès de Vienne. Tableau des 14 Commissions du congrès."

[35]) Vergl.: Dupuis: Concert Européen, p. 67: „A aucune époque sans doute, le principe de l'équilibre ne fut, dans les actes publics et dans les négociations l'objet d'autant d'hommages que dans la période de 1813 à 1815."

die Gleichheit fordert, dass alle Staaten mindestens nach gleichen Grundsätzen behandelt werden, geht die Theorie des Gleichgewichtes von ganz andern Grundlagen aus. Die Gleichheit ist eine Beziehung der Staaten zu einer objektiven Norm, jener des internationalen Rechtes. Die Staatengleichheit kann nur von der objektiven Rechtsnorm aus verstanden werden, sie ist mit andern Worten ein eminent rechtliches Problem. Das Gleichgewicht ist nun zweifellos auch eine Beziehung zwischen mehreren Einheiten und zwar, wie schon aus dem Namen hervorgeht, eine Beziehung der Gleichheit. Diese Beziehung ist aber nicht verankert in einer objektiven Norm, es ist eine zufällige Beziehung ewig sich wandelnder Kräfte. Talleyrand spricht von einem „rapport entre les forces de résistance et les forces d'aggression des divers corps politiques". [36]) Der Sinn des Gleichgewichtes besteht nun darin, diese Kräfte so in der Wage zu halten, dass sie sich gegenseitig neutralisieren. [37]) Diese Kräfte sind aber einem beständigen Wechsel unterworfen. Sie müssen somit immer neu erkannt und eingeschätzt werden. [38]) Die Wertung dieser Kräfte erfolgt aber nicht nach einem objektiven Masstab, sondern verschiebt und überschichtet sich in den vielen Werturteilen der Einzelstaaten, [39]) je nach der territorialen und historischen Gebundenheit der einzelnen Beurteiler. Es findet sich somit immer ein stark subjektiv gefärbtes Element in jedem Gleichgewichtssystem. Die Beziehungslosigkeit zu einer objektiven Norm entfernt das Prinzip des Gleichgewichtes aus der Sphäre des Rechtes und macht es zu einem rein politischen Kräftespiel. [40])

Seit Francesco Guiccardini in seiner Geschichte Italiens von 1482 bis 1540 den Gedanken des Gleichgewichtes zum ersten Mal formulierte, [41]) hatte die Idee, zur politischen Doktrin verbreitert, von Italien aus ganz Europa gewonnen.

Bei seiner Begegnung mit Franz I. von Frankreich auf dem „Goldenen Feld" in Guines im Jahre 1520 liess Heinrich VIII. von England sich mit einer Waage in der Hand malen. Auf dieser Waage hielten sich das Reich Karls V. von Spanien und Frankreich im Gleichgewicht, und England wurde so zum Zünglein an der Waage, was Heinrich mit der ehrgeizigen Inschrift ausdrückte: „Cui adhaereo praeest". [42])

Somit hatte die Gleichgewichtspolitik auf dem Wienerkongress schon eine lange Geschichte hinter sich. [43]) Die äusserst zahlreichen Anrufungen, die sie auf dem Kongress erhielt, sind Ausdrücke der Furcht gegenüber

---

[36]) Lettre de Talleyrand du 19 décembre 1814 à Metternich: Zitiert von Ferrero: Reconstruction, 289.

[37]) Vergl.: Markus, 58: „Le principe d'équilibre et le concert des Grandes Puissances."

[38]) Papaligouras, 407: „Tous les degrès supérieurs d'équilibre se fondent en dernier lieu sur l'estimation des forces matérielles."

[39]) Was vor allem Emery Reves kritisiert in seinem Buch: Anatomie de la paix. Paris 1944. I. Kapitel: „Un monde copernicien".

[40]) Strupp: Wörterbuch, 697 ff.
Artikel von Kunz: Europäisches Konzert.

[41]) „procurava con ogni studio che le cose d'Italia in modo bilanciate si mantenessero, che più in una, che in altra parte, non pendessero."
F. Guiccardini: 1482—1520 Della storia d'Italia Libro primo. Ed. 1775, p. 3.

[42]) Donnadieu, 37.

[43]) Eine äusserst gute Uebersicht über die Entwicklung des Gleichgewichtssystems in Europa findet sich bei Nys: l'Equilibre Européen.

der fundamentalen Erschütterung der „balance of power" durch die französische Hegemonie unter Napoleon. Immerhin zeigt sich, dass das einfache System, wie es Heinrich VIII. mit dem Bild der Waage darstellen konnte, schon kompliziertere Züge aufwies. Rein äusserlich schon sind die Staaten zahlreicher, die die Machtwaage beeinflussen. Auch hatte man sich in den zahlreichen Glücksumschlägen der dynastischen Kriege des 17. und 18. Jahrhunderts daran gewöhnt, das Gleichgewicht unter den Grossmächten durch Teilung der Eroberungen aufrecht zu erhalten. [44])

Darunter litten in erster Linie die kleinen Staaten. Während bisher die Gleichgewichtspolitik ausschliesslich von den Grossmächten bestimmt wurde, traten nun die kleinen Staaten, aufgeschreckt durch die Teilungen, ebenfalls ein in das Spiel um die Waage durch Koalitionen unter sich. Zu diesen bereits historischen Auffassungen des Gleichgewichtes tritt im Augenblick des Kongresses ein neues Element, der Begriff der Teilsysteme des Gleichgewichtes. So schreibt Louis XVIII. in seinen Instruktionen an Talleyrand:

„L'équilibre général de l'Europe ne peut être composé d'éléments simples. Il ne peut l'être que de systèmes d'équilibre partiels. Les petits ou moyens Etats ne prendraient part qu'à ce qui concerne le système particulier auquel ils appartiennent, les Etats d'Italie aux arrangements d'Italie et les Etats allemands aux arrangements de l'Allemagne, les Grandes Puissances, embrassant l'ensemble, ordonneraient chacune des parties par rapport au tout." [45])

Somit existiert also innerhalb des europäischen Gleichgewichtssystems eine ganze Reihe kleinerer, regionaler Gleichgewichtselemente: Ein Gleichgewicht innerhalb des „Geographischen Begriffes" (Metternich) Italien, ein Gleichgewicht innerhalb der deutschen Staaten. Vergleichen wir nun die wenigen Sätze aus den Instruktionen Ludwig XVIII. mit der erwähnten Klassifizierung der Staaten in 4 Gruppen, können wir leicht feststellen, dass es genau dem Grundsatz des Gleichgewichtes entspricht, die Mächte entsprechend der Reichweite ihrer Einflussnahme zu klassifizieren, nicht aber der rechtlichen Auffassung der Staatengleichheit. Das politische Prinzip ist auch wendig genug, um einerseits die Teilung Polens und die Zerstückelung Sachsens zu erklären, anderseits die so eigenartige Erhaltung und Neutralisierung der Schweiz auf dem Kongress zu begründen. [46])

---

[44]) Vergl.: Dupuis: Concert Européen, 37: „Le partage, dans la seconde moitié du dix-huitième siècle, devient, pour les cours du Nord, le corollaire naturel et presque nécessaire du principe d'équilibre."

[45]) Comte d'Angeberg: Le congrès de Vienne et les traités de 1815. Paris 1864. 4 vol. vol. I. p. 217.

[46]) Bereits wurde darauf hingeweisen, dass im 18. Jahrhundert das Gleichgewicht unter den Grossmächten durch Verteilung kleinerer Staaten als Beute aufrecht erhalten wurde. Dabei ging man soweit, dass man den einzelnen Mächten innerhalb des europäischen Gesamtsystems gemäss ihrer relativen Machtstellung proportionierte Teilstücke zukommen liess.
Markus, 62, nennt diese Gleichgewichtspraxis „La conception dynamique de la politique d'équilibre."
Anderseits konnten die so wichtigen Alpenübergänge, die die schweizerischen Kantone innehielten, nicht einer Grossmacht zugeteilt werden, ohne das Gleichgewicht grundlegend zu verschieben. Die Grossmacht, die die Alpenübergänge erhielte, besässe damit den Schlüssel zur europäischen Hegemonie.

III. Die Staatengleichheit und das Gleichgewichtssystem

Wenn sich auch die Autoren ganz allgemein einig sind, dass das Gleichgewicht ein politischer Begriff ist, so unterstreichen doch viele seine Verknüpfung mit dem rechtlichen Problem der Staatengleichheit. [47]) Zweifellos hat das Gleichgewicht, jedesmal wenn es zur Verteidigung oder Wiederherstellung des status quo angerufen und durchgesetzt wurde, zugleich dem Rechte gedient, indem es dem rechtlichen Grundsatz der Staatengleichheit den machtmässigen Schutz bot. [48])

Sehr oft aber stand das gleiche Prinzip im Dienste der grössten Rechtsverletzungen durch Teilung der Kleinstaaten zum Nutzen der Grossen. Markus gliedert, von dieser Betrachtung ausgehend, das Gleichgewicht in zwei Arten, einer dynamischen, die das bestehende Recht stürzt, und einer staatischen, die die vorhandene Ordnung zu erhalten sucht. [49]) Diese Doppelwirkung des Gleichgewichtes verlangt eine nähere Erklärung. Es geht nicht an, zwischen der „Balance des puissances" und der Gleichheit ohne weiteres eine direkte Verknüpfung festzustellen. Bei einer derartigen Behauptung werden eine Menge geschichtlicher Laster und Rechtsbrüche ausser Acht gelassen. Ein Prinzip, das aus eigengesetzlicher Bestimmung heraus das Recht bald stützt, bald wieder bricht, ist nicht aus sich selbst heraus mit dem Recht verbunden, sondern steht ihm indifferent gegenüber. Mit andern Worten: Das politische Ideal des Gleichgewichtes kümmert sich nicht um das rechtliche der Staatengleichheit. Die (geschichtlich feststellbare) Unterstützung der Staatengleichheit durch das politische Ideal der Kräfteneutralisation lässt sich aus der direkten Gegenüberstellung der beiden Prinzipien nicht erklären. Die beiden Grössen haben auf sich gegenseitig keine oder dann nur indirekte, reflektorische Wirkungen. Nun gibt das Gleichgewicht an sich keine Auskunft über die Natur der Kräfte, die es bilden. Es beschäftigt sich einzig mit der rein funktionellen Beziehung des Ausgleichs zweier Grössen. Die Tatsache, dass das Gewicht A auf der einen Schale wächst, gibt ihm nur Anlass, das Gewicht B zur Ausgleichung auf der andern Schale zu verstärken. Erst die Zu- oder Abnahme eines Gewichtes stört somit die Statik des Gleichgewichtes. Daraus ergeben sich zwei Konsequenzen:

1. Dass das Gleichgewicht an sich ein statisches Moment ist,
2. Dass das dynamische Element nicht vom Gleichgewicht selbst, sondern von einem seiner Aufbaukräfte herrührt.

Uebertragen wir nun dieses Schema auf das Gebiet der internationalen Beziehungen.

Sind einmal die politischen Kräfte in einem gewissen Gleichgewicht, so bliebe dieser Zustand ewig so, wenn die Gewichte unverändert bleiben, d. h. wenn innerhalb der das Gleichgewicht bildenden Kräfte keine Veränderungen eintreten. Das ideale Gleichgewicht würde also im Grunde

---

[47]) Pillet: Recherches sur les droits fondementaux des Etats. Rev. générale de D. I. P. Jahrg. 1898. p. 252—253.

[48]) Papaligouras, 420, charakterisiert das Gleichgewicht als „artifice amoral qui dans le fond garantissait l'ordre".

[49]) Markus, 62.

genommen eine Bewegungslosigkeit voraussetzen, [50]) also eine Unmöglichkeit. [51]) Wenn auch die Staaten an sich dauernde, geschichtliche Erscheinungen sind, so bleiben sie doch ewig Veränderungen unterworfen. Diese Veränderungen haben zu Beginn erst wirtschaftlichen oder soziologischen Charakter und fallen somit nicht unter unsere Betrachtung. [52]) Sobald aber infolge dieser Veränderungen das rein materielle Verhältnis der Kräfte sich merklich verschiebt, so wirkt sich diese Erscheinung auf internationalem Gebiet aus. Der mächtig gewordene Staat sucht Einfluss zu gewinnen auf die Politik seiner schwächer gebliebenen Nachbarn. Beim Schwächsten geht diese Einflussnahme auf die innere und die äussere Politik bis zur Beherrschung, zur Eroberung. Die Machtzunahme durch die territoriale Vergrösserung wird der Unabhängigkeit weiterer Staaten zum Verhängnis. [53]) Auf diese Weise kann es einem Staat gelingen, über grosse Gebiete, die mehrere Staaten, vielleicht einen ganzen Kontinent einschliessen, ein Uebergewicht zu gewinnen.

Verdichtet sich dieses Uebergewicht zur vollständigen Beherrschung und Eroberung, was nicht ohne Verletzung völkerrechtlicher Normen — auch der Staatengleichheit — geschehen kann, entgleitet die neu-geschaffene Situation einer völkerrechtlichen Betrachtung, da die speziellen Voraussetzungen dieses Rechtskreises nicht mehr bestehen. Aeussert sich die machtmässige Stellung des Grosstaates nur durch konstante Einflussnahme auf die Politik der Staaten, die sich innerhalb der Interessensphäre des Grosstaates befinden, sprechen wir von der Hegemonie, [54]) eine Erscheinung, die innerhalb des völkerrechtlichen Betrachtungskreises bleibt.

Die Hegemonie bildet also ein Mittelding zwischen einer zeitlich und sachlich beschränkten Einflussnahme und einer vollständigen Beherrschung. Ihre Charakteristika liegen sowohl in der Konstanz der Einflussnahme, wie im sachlichen Umfang des Eingriffes in die Ausübung jener Rechte, die sich aus der Unabhängigkeit der Staaten und der Staatengleichheit ergeben. [55])

Ihren rechtlichen Ausdruck findet die Hegemonie:

1. Durch die Initiative zur Schaffung neuer völkerrechtlicher Regeln,
2. Durch den Einfluss auf den Inhalt dieser Regeln.

Stellen wir nun den neu gewonnenen Begriff der Hegemonie hinein in das System des Gleichgewichtes. Um volle Klarheit zu gewinnen, soll von Anfang an festgehalten werden, dass die Hegemonie

1. Eine regional beschränkte,
2. Eine absolute oder universale innerhalb der völkerrechtlich anerkannten Rechtssubjekte sein kann. [56])

---

[50]) Vergl.: Emery Reves: Anatomie de la paix. op. cit. p. 163: „La société et l'évolution humaine, phenomènes dynamiques par excellence, ne peuvent être maîtrisés par des moyens statiques."

[51]) Diese gleiche Auffassung bei Dupuis: Concert Européen, 95.

[52]) Vergleiche die Darstellungen von Alessandri, 26 ff.

[53]) Vergleiche die territoriale Lage der Tschechoslowakei nach dem Anschluss Oesterreichs an das deutsche Reich im Jahre 1938.

[54]) Vergl.: Heinrich Triepel: Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten. Stuttgart 1938, p. 140 ff.

[55]) Vergleiche die ähnliche Ansicht bei Markus, 45.

[56]) Markus, 46, spricht von totaler und partieller Hegemonie.

Im Falle einer universalen Hegemonie ist das Verhältnis der Kräfte nicht mehr ein Gleichgewicht, sondern ein einseitiges Uebergewicht.

Hingegen kann sehr wohl eine Grossmacht eine regional beschränkte Hegemonie ausüben und doch mit andern Grossmächten, die in der gleichen Lage sind, sich im Gleichgewicht befinden. [57]) Damit lässt sich die Unterdrückung und Teilung kleiner Staaten aus hegemonischen Gelüsten der Grossen erklären, wobei das Gleichgewicht durch proportionale Beuteteile aufrecht erhalten wurde. [58]) Das System der partiellen Gleichgewichtssysteme erlaubte den einzelnen Grossmächten, hegemoniale Interessensphären zu bilden. Damit wird die Konstruktion von Wien vervollständigt: Man schuf sich regional beschränkte Einflusssphären, in denen die geographisch entsprechend gelegene Grossmacht eine Hegemonie-Stellung innehielt. Die einzelnen Systeme wieder werden durch das gesamtheitliche, europäische Grossmächtesystem, das concert Européen, machtmässig ausbalanciert.

Durch die Inhaltlosigkeit seines Begriffes und die Beziehungslosigkeit zu einer objektiven Norm, wie auch durch die Unmöglichkeit, daraus konkrete Lösungen im Einzelfall zu ziehen, erlaubt das Gleichgewicht, sich den widersprechendsten Situationen anzupassen. [59]) Eine einzige Lage verurteilt es seiner Natur gemäss in jedem Fall: Das hegemoniale Uebergewicht einer einzigen Macht, so dass auch eine Koalition anderer Mächte dieser einen den Weg zur Herrschaft nicht verschliessen kann.

Aus diesem Gesichtspunkt heraus müssen die Beziehungen der Staatengleichheit und des Gleichgewichtes verstanden werden. Nur über die Idee der Hegemonie besteht eine indirekte Verknüpfung der beiden Prinzipien. Nur insofern die „Balance of power" die totale Hegemonie einer Macht bekämpft, stützt sie die Staatengleichheit. Durch machtmässige Gleichschaltung der Kräfte erlaubt das Gleichgewicht die rechtliche Gleichheit der Grossmächte. [60]) Das Element der Macht ist aber pri-

---

[57]) Dupuis: Concert Européen, 93, sagt: „L'équilibre s'était accommodé de la prépondérance autrichienne en Italie (1815) comme il s'accommoda plus tard de l'expulsion de l'Autriche de la péninsule."

[58]) Vergleiche dazu Donnadieu, 240 ff: „Les compensations et les partages: II. La véritable cause des partages". Diese Ursache wird auch auf die Machtgelüste der Einzelstaaten zurückgeführt und nicht aus dem Gleichgewichtssystem erklärt.

[59]) Vergl.: Dupuis: Concert Européen, 94.

[60]) Einige Autoren suchen andere Zusammenhänge des Gleichgewichtes mit dem Recht. So sieht Redslob im Ringen um das Gleichgewicht ein erstes Auftreten der Völker als Nationen und glaubt so im Motiv dieser Kämpfe eine Rechtsidee vorzufinden, eine Vorstufe der Nationalstaaten.
Redslob: Histoire, 172.
Doch sind wenige Prinzipien von der Gleichgewichtspolitik so misshandelt worden, wie gerade jenes der Nationalitäten. In seinem Kapitel über den Wienerkongress, wo doch die Gleichgewichtspolitik gerade die grössten Triumphe feiert, gibt Redslob diese Tatsache selber zu: „Ceci nous amène de parler des nationalités. Il est à peine une époque, où la maxime de la libre disposition des peuples soit outragée avec une telle fureur et avec tant de système. Vergl.: Redslob: Histoire, 344 § 71.
Papaligouras, 416, konstruiert einen Zusammenhang zwischen Gleichgewicht und Legitimität, nennt aber letztere „une notion morale qui suppose l'adhésion à des Formes indémontrables". Dieser Zusammenhang hat nur einen Sinn, wenn die schwierigen, soziologischen Praemissen der internationalen Gesellschaft bei Papaligouras mitanerkannt werden.

mär und entscheidend. Der Einbruch der Politik in das Recht aber zeigt sich durch die Missachtung der Rechte der kleinen Staaten.

IV. Die Staatengleichheit und das Problem der Hegemonie

Nachdem wir bei der Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Staatengleichheit und Gleichgewichtspolitik auf den Begriff der Hegemonie gestossen sind, bedarf dieses neue Element einer nähern Erklärung. Wie bereits ausgeführt wurde, ist die Hegemonie ein Problem des tatsächlichen Machtunterschiedes. [61]) Aus ihrer Natur ergibt sich, dass sie ausschliesslich der Domäne der Grossmächte angehört. Wollten wir nun, gemäss der eingeschlagenen Methode zuerst geschichtliche Fakta suchen, um sie dann auf dem Boden des internationalen Rechtes auszuwerten, so würde uns eine Analyse der Grossmächtepolitik zu den gleichen Resultaten führen, wie sie bereits im ersten Abschnitt dieses Paragraphen aufgedeckt wurden. Für die klare Abgrenzung der Hegemonialpolitik und ihr Verhältnis zum Recht erweist sich diese Untersuchung nicht sehr fruchtbar. Die Machtgelüste der einzelnen Grossmächte wurden hiebei durch das eifersüchtige Wachen des europäischen Konzertes [62]) über die Erhaltung des Gleichgewichtes eingedämmt.

Grösser ist die Schwierigkeit, für den politischen Begriff der Hegemonie einen adaequaten iuristischen Ausdruck zu finden. Der Einfluss einer Grossmacht auf andere Staaten kann längst zur Hegemonie gesteigert sein, ohne dass diese politische Tatsache einen rechtlichen Niederschlag findet. Wir stossen bei dieser Betrachtung auf Feststellungen, die uns klar vor Augen führen, wie weit die Staatengleichheit davon entfernt ist, jenen Grad rechtlicher Vollkommenheit aufzuweisen. wie wir ihn aus dem internen Staatsrecht als Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz kennen. Die bedeutend primitivere Entwicklungsstufe des Völkerrechtes, die sich durch seine stark formalistische Betrachtungsweise äussert, kann bei Vertragsabschlüssen die Diskrepanz zwischen Willen und Willenserklärung, hervorgerufen durch politischen oder wirtschaftlichen Druck, viel weniger berücksichtigen, als das interne Vertragsrecht. [63]) Auch kann sich der Einfluss einer Grossmacht auf die Rechte eines Staates, die sich aus seiner Unabhängigkeit und Souveränität ergeben, in einem materiellen Sinne weitgehend ausüben, ohne dass er sich formell iuristisch auswirkt.

---

[61]) Vergleiche dazu auch Messmer, 195: „Das Problem des tatsächlichen Machtunterschiedes — Die Hegemonie".

[62]) Kunz gibt folgende Definition des europäischen Konzertes: „Das europäische Konzert bedeutet — der Name wird speziell im Deutschen meist missverstanden — das Zusammenwirken der Mächte, „concert = accord". In diesem Konzert beanspruchten nun im 19. Jahrhundert die Grossmächte eine führende Stellung, die sie auch tatsächlich einnahmen und ausübten."
Artikel „Europäisches Konzert" von Kunz in Strupp: Wörterbuch, I. 699.

[63]) Vergl.: Dionsio Anzilotti: Cours de droit international. 3e édition. Trad. française par Gidel G. Paris 1929. p. 342.
Zu diesem Problem vergleiche auch die Ausführungen von Erich Kaufmann: Das Wesen. Eine rein machtmässige Auslegung der clausula ergibt sich gerne, wenn der politische Druck, der einen Vertrag erzwungen, verschwunden ist.

Wird aber die Kompetenz eines Staates rein formell, so können wir nicht mehr von Hegemonie sprechen, sondern von Beherrschung. [64]) Ein Minimum eigenstaatlicher Unabhängigkeit wird bei dem beeinflussten Staat von der Hegemonie vorausgesetzt.

Trotz diesen Schwierigkeiten kann die Hegemonie einer rechtlichen Betrachtungsweise nicht entgehen. Auch wenn die Pentarchie als Gesamtheit auftritt, hat sie sehr oft hegemoniale Formulierungen angewendet. Ausgezeichnet definiert Donnadieu: Ont peut en un certain sens définir le concert Européen un système, par lequel quelques grandes puissances imposent à d'autres le respect de dispositions auxquelles les puissances secondaires n'ont pas collaboré. [65])

Ein gutes Beispiel hegemonialer Schaffung von Völkerrechtsnormen bieten die Verhandlungen des Kongresses über die Schweiz. Schon bei den Beratungen nannten sich die Grossmächte: „Les puissances intervenantes dans les affaires de la Suisse". [66]) Die Erklärung der 8 Kongressmächte über die schweizerische Neutralität vom 20. März 1815 beginnt folgendermassen: „Les puissances appelées à intervenir dans l'arrangement des affaires de la Suisse — ayant reconnu que l'avantage général réclame en faveur du corps Helvétique l'avantage d'une neutralité perpétuelle — déclarent —." [67])

Mit der eleganten Formel: „Appelées à intervenir" maskierten die Mächte den wahren Sachverhalt. Der Appell zur Einmischung war nämlich nicht von aussen her ergangen, wie die Formulierung vermuten lässt, sondern er kam von innen, aus dem hegemonialen Willen der Mächte selber. [68]) Es ist ein Charakteristikum des Wienerkongresses, dass die Hegemonie der fünf Mächte dort nicht auf legaler Basis beruhte, wie später im Völkerbundspakt oder in der Satzung der Vereinten Nationen, sondern die Grossmächte suchten ein Monopol in der Schaffung neuen Völkerrechtes an sich zu reissen, nur gestützt auf ihre politische Machtstellung.

Klarer wird der Begriff der Hegemonie, wenn wir die Stellung der entsprechenden Grossmächte innerhalb der Partialsysteme des Gleichgewichtes betrachten. Während das österreichische Uebergewicht in Ita-

---

[64]) Markus, 45.

[65]) Donnadieu, 12: „Le concert Européen".

[66]) Vergl.: Memorandum des englischen Bevollmächtigten Stewart in den Verhandlungen vom 14. Nov. 1814. Angeführt von Ferrero: Reconstruction, 223—227.

[67]) Text der Erklärung bei Fleischmann, 22.
Als weiteres Beispiel sei angeführt der Vertrag von Paris vom Jahre 1857 (Verzicht auf Neuenburg). Er beginnt: Da I. MM. der Kaiser von Oesterreich, der Kaiser der Franzosen, die Königin von Grossbritannien und Irland, der Kaiser aller Reussen von dem Wunsch beseelt sind, den allgemeinen Frieden von jedem Anlass zu Störung zu bewahren und zu diesem Ende die intern. Stellung des Fürstentums Neuenburg und der Grafschaft Valendis mit den Forderungen der Reiche Europas in Einklang zu bringen. Und da SM der König von Preussen, Fürst von Neuenburg und Graf von Valendis die Absicht kundgegeben hat zu, dem erwähnten Zweck den Wünschen seiner Alliierten entgegenzukommen, so ist die Schweizerische Eidgenossenschaft eingeladen worden usw. —.
Fleischmann, 61.

[68]) Für die zahlreichen und sich oft widersprechenden Interventionen vor allem Oesterreichs und Russlands in die schweizerische Unabhängigkeit siehe im Détail: William-E. Rappard: L'individu et l'Etat. Chap. IV. „La Restauration" 91.

lien mehr dynastischen Charakter hatte,[69]) nahm die preussisch-österreichische Hegemonie in Deutschland konstitutionell-rechtliche Formen an. Diese Tatsache kommt zum Ausdruck in Artikel IV und Artikel VI des Acte des Deutschen Bundes.[70])

Art. IV lautete: Die Angelegenheiten des Bundes werden durch eine Bundesversammlung besorgt, in welcher alle Glieder desselben durch ihre Bevollmächtigten theils einzelne, theils Gesamtstimmen folgender Massen, jedoch unbeschadet ihres Ranges führen (Folgt die Aufzählung).

Die grossen deutschen Staaten wie Oesterreich, Preussen, Bayern, Sachsen hatten nun je eine Stimme, während sich die kleinen Staaten zusammenschliessen[71]) mussten, um eine Stimme vorbringen zu können.

Ebenso interessant ist das System des Artikels VI:[72]) Wo es auf Abfassung und Abänderung von Grundgesetzen des Bundes, auf Beschlüsse, welche die Bundesacte selbt betreffen, auf organische Bundeseinrichtungen und auf gemeinnützige Anordnungen sonstiger Art ankommt, bildet sich die Versammlung zu einem Plenum, wobei jedoch mit Rücksicht auf die Verschiedenheit und Grösse der einzelnen Bundesstaaten folgende Berechnung und Verteilung der Stimmen erfolgt: (Folgt die ganze Aufstellung). Oesterreich und Preussen, Sachsen und Bayern, Hannover und Würtemberg erhielten je vier Stimmen, andere Staaten je drei und die meisten nur eine Stimme.[73])

Damit war mindestens die Konstanz des Einflusses der Grossmächte auf eine legale Grundlage gestellt, während der Umfang des Eingriffes infolge der weitmaschigen Fassung der in Frage stehenden Artikel immer noch beliebig gesteigert werden konnte. Dabei muss immer wieder darauf hingewiesen werden, dass die Hegemonie hier noch immer foederalistisch verbrämt ist und die Machtkonstellationen hinter den Formen des Rechtes noch viel weitergehende Auswirkungen zeitigten. Zwischen den rechtlich zugebilligten, wie den faktisch geübten Rechten des Hegemons und den entsprechenden Möglichkeiten der beeinflussten Staaten fällt schliesslich jede Beziehung, auch die relativste dahin und jegliche Form der Gleichheit ist verletzt.[74])

Von Liszt schreibt in seiner Betrachtung über die Unabhängigkeit der Staaten: „L'égalité de droit de tous les membres de la communauté

---

[69]) So kam Venedig unter österreichische Herrschaft. Marie-Louise, Tochter des österreichischen Kaisers, erhielt die Herzogtümer von Parma, Piacenza und Guastalla. Erzherzog Ferdinand von Oesterreich, ein Bruder des österreichischen Kaisers, erhielt die Toscana mit vergrössertem Territorium und den alten Titel als Grossherzog.
Strupp: Documents, 180—182.
Vergleiche auch Ferrero: Reconstruction, 310: „Les cent jours du congrès: La Suisse et l'Italie", chap. XVI.

[70]) Bilfinger, 481, stellt fest, dass gerade der Staatenbund der klassische Boden sei, wo man sich vor allem wegen der Leistungspflichten und Einflussrechte der Glieder des Gleichgewichtsprinzips bewusst werde.

[71]) So hatten Hohenzollern, Liechtenstein, Reuss, Schaumburg-Lippe, Lippe und Waldeck zusammen eine Stimme.

[72]) Strupp: Documents, 198.

[73]) Für die ungleich stärkere Ausprägung des hierarchisch-hegemonialen Prinzips im spätern deutschen Bundesstaatsrecht vergleiche Kurt Behnke: Die Gleichheit der Länder im deutschen Bundesstaatsrecht, Berlin 1926.

[74]) Siehe die gleiche Schlussfolgerung bei Messmer, 199.

internationale se manifeste extérieurement en ce que dans les congrès internationaux tous les Etats participants ont un droit de vote identique et que l'unanimité y est requise pour toutes les résolutions. [75])

Der logische Schluss aus dieser Gegenüberstellung ist, dass die Hegemonie die eigentliche Antinomie der Gleichheit bedeutet. Sie steht dem Recht auf Gleichheit nicht indifferent gegenüber, wie das Gleichgewicht, sondern bildet den aktiven Gegenpol. Vom hegemonialen Denken her sind alle Versuche gekommen, das Gleichheitsprinzip zu beschränken und zu unterdrücken. Das Problem der Staatengleichheit ist das Problem des Kampfes der Kleinstaaten gegenüber der Hegemonie. Es findet seine angemessene Lösung in einer vernünftigen Ueberbrückung des machtmässigen Unterschiedes der Staaten durch eine rechtliche Organisation der Völkergemeinschaft.

Wollen wir den Wienerkongress abschliessend vom Gesichtspunkt der Staatengleichheit aus betrachten, so können wir unsere bisherigen Betrachtungen in diese Feststellungen zusammenziehen:

1. Die politische Integration der europäischen Staaten, weitgehend gefördert durch die Napoleonischen Kriege, führte zu einem ersten Versuch einer internationalen Organisation. [76])
2. Dieser Versuch beruhte nicht auf rechtlicher, sondern auf diplomatischer Grundlage.
3. Innerhalb dieser nicht-permanenten Organisation behielten die Grossmächte ihre in den Napoleonischen Kriegen erworbene Hegemonie ohne konstitutionelle Grundlage zum Schaden der Staatengleichheit bei.

§ 5: Die Staatengleichheit im System des Völkerbundes

> Die einzige Wahrheit, die diese iuristischen Trümmer in sich bergen, ist die vom absoluten Widerspruch zwischen Recht und historischer „Wirklichkeit".
>
> William-E. Rappard.

Das Prinzip der Staatengleichheit hatte im Laufe des 19. Jahrhunderts und bis zum ersten Weltkrieg erhebliche Entwicklungen durchgemacht. Während die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts noch von der Hegemonie des europäischen Konzertes überschattet bleibt, [1]) gewinnt die Staatengleichheit grosse praktische Wirksamkeit, je mehr die Einheit unter den

---

[75]) Vergl.: Liszt, 67. op. cit.

[76]) Das Wort: „Internationale Organisation" ist hier immer als terminus technicus im engern Sinn verwendet und bedeutet die Erfassung und Organisierung der Völkergemeinschaft als Rechtsgemeinschaft mit institutionell-rechtlicher Verfassung.

[1]) Vergl. als historische Beispiele die Belgische Revolution von 1830 und die Londoner Konferenz von 1831, wie auch das Europäische Konzert und die orientalische Krise. 1839—41. usw.

Grossmächten zerfällt. [2]) So stehen vor allem die Haager-Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 im Zeichen der Gleichheit, sowohl was die Vertretung der Staaten, wie auch die Ausarbeitung und den Inhalt des dort geschaffenen Völkerrechtes betrifft. [3]) Doch haben die Haager-Konferenzen keine eigentliche internationale Organisation im technischen Sinn des Wortes geschaffen und fallen deshalb nicht in unsere Betrachtung. Erst die Zeit des ersten Weltkrieges sah wieder eine ganze Fülle von Projekten zur Verwirklichung einer internationalen Organisation.

A. DIE GLEICHHEIT IN DER AUSARBEITUNG DER SATZUNG DES VÖLKERBUNDES UND DER EINFLUSS DER MÄCHTE

Die historische Lage am Ende des ersten Weltkrieges ist bekannt und bedarf keiner besondern Erläuterung. In Analogie zum Vorgehen des Wienerkongresses machte sich wieder eine Siegerkoalition daran, diesmal durch ein rechtliches Statut die Staatenwelt zu organisieren. [4]) Die enge Bindung der neuen Organisation an die Siegermächte kommt klar zum Ausdruck durch die Aufnahme des Bundesstatutes in den Versailler-Friedensvertrag. [5])

Die Pariser Friedenskonferenz ging nicht unvorbereitet an die Ausarbeitung der Satzung. Der Gedanke eines Völkerbundes hatte schon seit Jahrhunderten die Menschheit beschäftigt. [6]) Während des ersten Weltkrieges wird dieser Gedanke sehr stark gefördert, [7]) und seit 1917 kann man von einer Weltbewegung für den Völkerbund sprechen. [8]) In der

---

[2]) Dupuis, Concert Européen, 152 ff: „Le directoire européen, sa constitution, son fonctionnement et son échec".

[3]) Max Huber: Die Gleichheit, 96.
Hauptsächlich die erste Haager-Konferenz war vom Prinzip der absoluten Gleichheit beherrscht, während auf der zweiten Konferenz das Prinzip bereits umstritten war. (Die nicht ratifizierte Cour internationale de prises.)
Im Namen der absoluten Gleichheit bekämpften und verunmöglichten vor allem die südamerikanischen Staaten den Plan einer „Cour permanente de Justice arbitrale".
Vergl.: James Brown Scott: Les conférences de la Paix de la Haye. p. 129 ff, p. 145 ff.

[4]) Deutsche Autoren beklagen sich zwar, die Stellung Deutschlands an der Pariser Friedenskonferenz sei unvergleichlich schlechter gewesen als die Stellung Frankreichs zur Zeit des Wienerkongresses. Deutschland sei nie wie Frankreich als gleichberechtigter Vertragspartner zu den Pariser Verhandlungen zugelassen worden. Vergl.: Bilfinger, 484 ff.
Zur Stellung Frankreichs vergl.: Kap. II. § 4. Der Wiener-Kongress und das Europäische Konzert.

[5]) Vergl. dazu die Kritik von Kelsen Hans: „De la séparation du Pacte des traités de paix."

[6]) Vergl.: Charles Dupuis: Les antécédants de la Société des Nations. RDC 1937 II. 60 p. 47 ff.

[7]) So existierte in England die „Union for democratic control", ferner unter Führung Dickinsons: „Proposals for the prevention of future wars", die „Fabian-Society" und die „League of Nations-Society";
in Amerika: „League to enforce peace" und „World Court League";
in Frankreich: „La paix par le droit" usw.

[8]) Vergl.: Bleiber, 18.

Fülle der vorhandenen Projekte waren die Beiträge des Britischen Reiches massgebend und übten den grössten Einfluss aus. [9]) Als die Plenarsitzung der Friedenskonferenz vom 25. Januar 1919 die technischen Kommissionen bestellte, wurde der Völkerbundskommission ein Projekt als Diskussionsbasis unterbreitet, das augenscheinlich aus angelsächsischem Gedankengut hervorgegangen war. [10])

Die Zusammensetzung der Völkerbundskommission warf sofort das Problem der Gleichheit auf. Auf eine Anfrage des belgischen Delegierten Hymans erklärte Clémenceau: Es sei entschieden worden, dass die Grossmächte (Vereinigte Staaten von Amerika, England, Frankreich, Italien, Japan) je zwei Vertreter in der Kommission hätten, während sich die Mittel- und Klein-Mächte auf 5 Delegierte einigen sollten. [11]) Richtigerweise entgegnete ihm der Brasilianer Catorgas, wer denn über Sachen zu entscheiden habe, die nur in der Kompetenz der Generalversammlung lägen. [12]) Clémenceau wies in seiner Entgegnung darauf hin, dass die Kommission durch die Grossmächte einberufen worden sei und behauptete, gestützt darauf könnten die Grossmächte auch über die Zusammensetzung entscheiden. [13]) Wenn also die Grossmächte die Gleichheit verletzten, indem sie ohne Ermächtigung durch die Generalversammlung über die Zusammensetzung der Kommission entschieden, so waren doch immerhin Vertreter der kleinen und mittleren Staaten [14]) zur Durchberatung der Satzung zugelassen, was gegenüber Wien einen grossen Fortschritt bedeutet.

Wilson hatte das Präsidium der Kommission inne. Bei der 4. Beratung, am 6. Februar 1919, wurden weitere vier Vertreter von Kleinstaaten zugezogen, nämlich Polen, Griechenland, Rumänien und die Tschechoslowakei. [15]) Alle diese Mächte gehörten aber zu den alliierten oder associierten Staaten der Siegerkoalition. Die Satzung des Bundes, der nach Universalität strebte, musste aber auch alle Kleinstaaten interessieren. Wie konnten aber die Neutralen an der Satzung des Bundes mitarbeiten, nachdem man das Statut des Bundes zum integrierenden Bestandteil des Friedens-

---

[9]) Hans Wehberg: Friedenswarte 1945, Heft 1/2 p. 10.

[10]) Der sogen. Hurst-Miller-Entwurf vom englischen Rechtsberater Hurst und vom amerikanischen Juristen Miller ausgearbeitet.
Ueber den geistigen Einfluss Wilsons siehe Bleiber, 155—159, Kap. IV. „Das Problem der Urheberschaft".
Vergl. dazu auch: Maurois, 504: „Il (Wilson) avait formé de grands et nobles projets, il avait failli de les mener à fin."

[11]) Schücking-Wehberg, 7.

[12]) Die Analogie zu den Erklärungen Talleyrands bei der Eröffnung des Wienerkongresses ist frappierend. Vergl. dazu Kap. II. § 4. Siehe auch: Ferrero: Reconstruction, 164 und Redslob: Histoire, 344.

[13]) Wilson wollte die Satzung ausschliesslich von Vertretern der Grossmächte durchberaten wissen. Diesem Vorhaben widersetzten sich Italien und Frankreich, um gegenüber der angelsächsichen Ueberlegenheit (Wilson, Lord Robert Cecil, Marschall Smuts) die französischen Ansprüche durchsetzen zu können. Bleiber, 36.

[14]) Vertreten waren Belgien, Brasilien, China, Portugal und Serbien.

[15]) Bleiber, 40, sagt dazu: „Er (Wilson) und Cecil waren die wirklichen Beherrscher der Kommission, gegenüber welchen die übrigen Mitglieder — House und Smuts ausgenommen — mehr in den Hintergrund traten, oder wie die Vertreter der Kleinstaaten, von Venizelos und Reis abgesehen, zu Drahtpuppen herabsanken."

vertrages gemacht hatte?[16]) Mehr aus diplomatischer Gefälligkeit lud man neutrale Vertreter ein, mit Mitgliedern der VBKommission zu einer Besprechung zusammen zu kommen.[17]) Mehrere Entwürfe des Paktes wurden von neutralen Staaten ausgearbeitet und der Kommission unterbreitet, aber nur zu Informationszwecken.[18]) Ein wirklicher Einfluss der Neutralen auf die Ausarbeitung der Satzung kann aber nicht festgestellt werden.[19])

Es ist nicht weiter verwunderlich, dass nach diesen Voraussetzungen die Kleinstaaten in ihrer Einwirkung auf den Inhalt der Satzung gar nicht hervortreten. Immerhin ist ein Teilerfolg zu verbuchen, errungen im Namen der Gleichheit. Wider den heftigen Widerstand von Wilson und vor allem Lord Robert Cecil[20]) wurde entgegen dem Hurst-Miller-Entwurf auch den kleinen Staaten im VBRat ein Mitbestimmungsrecht verliehen. Man einigte sich schliesslich auf das Verhältnis 5:4 für die Grossmächte.[21])

B. DIE RECHTLICHE GLEICHHEIT DER STAATEN INNERHALB DER STATUTEN DES PAKTES

I. Die Klassierung der Staaten im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft

Um die Bestimmungen über die Mitgliedschaft verstehen zu können, muss man sich erneut vor Augen halten, dass der Pakt eine Schöpfung der Sieger im ersten Weltkrieg ist. Vor allem war Frankreich, als das Land, das vom Krieg am härtesten betroffen war, geradezu besessen von der Ansicht, der Pakt müsse in erster Linie eine Garantie sein für militärische Sicherheit, eine Garantie für die territorialen Veränderungen der Friedensverträge und eine Sicherstellung der wirtschaftlichen Reparationen, die die Besiegten zu leisten hätten. Diese Auffassung des Bundes als eines Strafinstrumentes[22]) liegt der Unterscheidung zugrunde,

---

[16]) Mit dieser Schwierigkeit setzt sich auch Burckhardt auseinander in einem Referat: Publiziert von der Schweiz. Vereinigung für internationales Recht: Der allgemeine Charakter des VBes. Zürich 1920. p. 6 ff. Er sagt vor allem: „Tatsächlich halte ich allerdings dafür, dass dritte Staaten durch den Beitritt zum VB keine rechtliche Verbindung mit dem übrigen Inhalt der Friedensverträge als solchen eingehen, weil ihnen nur der VB zur Unterzeichnung angeboten wird".

[17]) Zwei Sitzungen wurden mit Vertretern von 13 neutralen Staaten gehalten am 20. und am 21. März 1919. Vergl.: Bleiber, 45.

[18]) Vergl.: Moscu, 67.

[19]) Vergl.: Burckhardt: Völkerbundsentwürfe, 4.
Auch Burckhardt W.: Der allgemeine Charakter des VBes. op. cit. p. 6: „Abgesehen davon, dass der VB durch die siegenden Grossmächte allein unter blosser Anhörung der Neutralen zustandegekommen ist — —" usw.
Vergl. dazu auch die übereinstimmende Ansicht von Rappard: Origines, 198.

[20]) Dass gerade die Angelsachsen am konsequentesten an der Hegemonie festhielten, zeigt neuestens wieder Hans Wehberg: Friedenswarte 1945 Heft 1/2 p. 9: „Angelsächsische Bestrebungen nach Fortsetzung des Mächtekonzertes am Ende des ersten Weltkrieges."

[21]) Ueber den Kampf um die Vertretung im Rat siehe im Einzelnen: Bleiber, 73, Art. IV: „Der Rat, wichtigstes Bundesorgan".

[22]) Vergl. dazu die Ausführungen von Rappard: Origines, 197 ff, insbesondere Rappards Auffassung über die französischen Vertreter Bourgeois und Clémenceau. Rappard spricht in diesem Zusammenhang von der „Conception punitive du pacte".

die man machte zwischen den „Ursprünglichen Mitgliedern" und jenen Staaten, die erst durch Aufnahme Mitglieder werden konnten. [23])

Art. 1 Abs. 1 schafft zwei Gruppen ursprünglicher Mitglieder:

a) Die Signatarmächte der Friedensverträge. [24]) Das sind alle Signatare eines oder mehrerer Friedensverträge von Versailles, Saint-Germain, Trianon und Neuilly mit alleiniger Ausnahme der vier unterlegenen Mächte. Durch die Ratifikation der Friedensverträge [25]) wurden diese Staaten ipso iure Bundesmitglieder.

b) Die zweite Gruppe ursprünglicher Mitglieder, von denen Art. 1 Abs. 1 spricht, sind 13 neutrale Staaten, die in einer geschlossenen Liste am Schluss der Satzung aufgezählt werden. Sie unterschieden sich von den Signataren dadurch, dass sie ihre vorbehaltlose Zustimmung zum Pakte innerhalb von zwei Monaten nach Inkrafttreten des Paktes beim Generalsekretariat zu deponieren hatten, um Mitglieder des VBes zu werden. [26])

Anders ist die Stellung jener Staaten, die nur durch Aufnahme Mitglieder des VBes werden. Für sie stellt Art. 1 Abs. 2 vier Bedingungen auf:

1. Es muss sich um Staaten, Dominien oder Kolonien handeln, die mit voller Selbstverwaltung ausgestattet sind. [27])
2. Der Bewerber muss für seine aufrichtige Absicht, seinen internationalen Verpflichtungen nachzukommen, wirksam Gewähr bieten.
3. Er muss für seine Streitkräfte zu Land, zur See und in der Luft die vom Bunde festgesetzte Regelung annehmen.
4. Zur Aufnahme bedarf es eines mit Zweidrittel-Mehrheit gefassten Aufnahme-Beschlusses der Bundes-Versammlung.

Damit war eine sehr deutliche Klassifizierung der Staaten vorgenommen worden. Die Unbestimmtheit dieser Erfordernisse zur Aufnahme (vor allem Punkt 1 und 2) [28]) ermöglichten willkürliche Entscheidungen. Für Punkt drei muss insofern eine ermässigende Note angebracht werden, als alle Bundesmitglieder dachten, Art. 8 des Paktes, der von der Abrüstung

---

[23]) Die Unterscheidung findet sich in Art. 1 der Satzung. Art. 1 Abs. 1 spricht von ursprünglichen Mitgliedern (Membres originaires / Original Members).

[24]) Vergl.: Schücking — Wehberg, 102: Ursprüngliche Mitglieder. Auch sehr ausführlich Göppert, 66 ff: „Die Mitglieder". Hier findet sich ebenfalls ein vollständiges Literaturverzeichnis für einschlägige Probleme.

[25]) Bekannt ist die Weigerung Amerikas, den Pakt zu ratifizieren, trotzdem ausdrücklich erklärt worden war (Art. 21), dass die Monroe-Doktrin mit dem Pakt vereinbar sei. Vergl.: Moscu, 166 ff. Je nach Auslegung dieser Doktrin wurde damit für Amerika eine rechtliche Ungleichheit in seinen Verpflichtungen geschaffen. Ueber die Gründe der Weigerung zu ratifizieren siehe André Maurois, 497 ff.

[26]) Die Sonderstellung der Schweiz in diesem Rahmen zu berühren würde zu weit führen. Siehe dazu: Schücking-Wehberg, 130: „Die Schweiz". J. R. von Salis: Giuseppe Motta: Dreissig Jahre eidgenössische Politik. Zürich 1941, p. 196.

[27]) Im Englischen lautet der Ausdruck für volle Selbstverwaltung „Fully self-governing". Die Unbestimmtheit dieses Ausdruckes war hier beabsichtigt, um den Dominions das Mitgliedschaftsstatut geben zu können.

[28]) Göppert, 85, stellt fest, dass man vor allem Punkt zwei mit Rücksicht auf die alten Feindstaaten aufgenommen habe, um durch diese Aufnahme-Bedingung das Werk der Friedensverträge zu sichern.
Der schweizerische VBEntwurf sticht mit seiner Unparteilichkeit vorteilhaft ab gegen diese willkürlichen Bedingungen. Siehe Burckhardt: Völkerbundsentwürfe, p. 28.

handelt, würde bald für alle geltend durchgeführt werden. Dass dieser Klassifizierung nicht ein objektives Kriterium zugrunde lag, sondern der politische Wille der Siegerstaaten, zeigte die spätere Behandlung Mexikos. Dieses Land war wegen seinen damaligen schlechten Beziehungen zu den Vereinigten Staaten [29]) weder unter der ersten, noch unter der zweiten Gruppe der ursprünglichen Mitglieder aufgezählt. Im Jahre 1931 wurden aber Mexiko die Rechte eines ursprünglichen Mitgliedes des VBes zuerkannt, indem man von den für andere Staaten geltenden Aufnahme-Bedingungen absah. [30]) Liegt der Klassierung der Mitglieder der Unterschied zwischen Sieger und Besiegten zugrunde, so knüpft die Zusammensetzung des VBRes wieder an die alte Differenzierung zwischen Grossmacht und „Etat à intérêt limité" [31])

II. Die Vertretung im Rat und die Kompetenz-Ausscheidung zwischen Rat und Bundesversammlung

Die Bedeutung des Rates innerhalb der gesamten Organisation kann in der ursprünglichen Auffassung nicht hoch genug eingeschätzt werden. [32]) Vor allem die dominierende angelsächsische Auffassung dachte sich den Rat als Organ, dem die Wahrung der zwischenstaatlichen Beziehungen wie einer höhern Instanz anvertraut werden sollten.

Die Frage der Zusammensetzung des Rates wird nur bei klarer Erkenntnis seiner ausschlaggebenden Bedeutung ins richtige Licht gerückt. Am Problem der Vertretung im Rat entzündete sich der entscheidende Kampf um die Staatengleichheit. Der Hurst-Miller-Entwurf [33]) sah im Rat eine ausschliessliche Vertretung der Grossmächte vor unter Ausschluss der kleinen Staaten. [34]) Dagegen erhoben sich selbst unter den fünf vorgesehenen Grossmächten Stimmen, die eine derartig rechtlich verankerte Hegemonie ablehnten. Der Widerstand der kleinen Staaten gegen diesen Vorschlag ging so weit, dass sie die Mitarbeit an einer so gestalteten Institution versagten [35]) und als Minimalprogramm die Mitgliedschaft von vier andern Vertragspartnern der Friedensverträge im Rat forderten.

---

[29]) Zum Verlauf dieses Konfliktes vergl. Maurois, 481.

[30]) Vergl.: Göppert, 73.

[31]) Das Wort wurde von Clémenceau zum ersten Mal auf der Pariser Friedenskonferenz geprägt. Vergl. dazu die Ausführungen von Larnaude M. F.: La Société des Nations: Conférences. Paris 1920. p. 54.

[32]) Diese Tatsache geht vor allem aus den Entwürfen hervor. Die Idee des Rates geht in erster Linie auf Smuts zurück, nach dessen Vorschlag die eigentliche VBArbeit vom Rat geleistet werden sollte. Vergl.: Schücking-Wehberg, 204: „Der Rat in den Völkerbundsentwürfen".

[33]) Art. 3, Abs. 2.

[34]) Bleiber, 74, bemerkt dazu: „Es ist, als ob hier noch einmal am Ende einer Epoche die ganze Wucht ihres gestaltenden Prinzips, des Imperialismus, in ein paar kurzen Sätzen eingefangen worden wäre".

[35]) Hymans, der Vertreter Belgiens, sprach im Zusammenhang mit den Kämpfen um die Besetzung des Rates von einer Neuauflage der Heiligen Allianz. Vergl.: Bleiber, 77.

Man einigte sich schliesslich auf einen Kompromiss, der seinen rechtlichen Ausdruck in der Redaktion des Art. 4 der Verfassung des Bundes fand. Danach erhielten 5 Grossmächte, Amerika, England, Frankreich, Italien und Japan einen ständigen Sitz im Rat. [36]) Ihnen zur Seite sitzen aber im Rat vier Vertreter von Staaten, die nicht den alliierten und associierten Hauptmächten angehören. Ihre Vertretung ist aber nicht ständig. Sie bilden die „Nichtständigen Mitglieder" des Rates. Sie werden von der Versammlung „frei und zu beliebigen Zeiten" bezeichnet. [37]) Vorläufig, bis zur Wahl durch die Versammlung wurden die Vertreter von Belgien, Brasilien, Griechenland und Spanien als nichtständige Mitglieder des Rates bezeichnet. [38])

Art. 4 A Abs. 2 sieht ferner die Möglichkeit einer Erhöhung der Mitgliederzahl des Rates vor, indem mit Zustimmung der Mehrheit der Versammlung der Rat weitere ständige Mitglieder bezeichnen kann. In gleicher Weise ist die Erhöhung der Sitzzahl der nichtständigen Mitglieder in Art. 4 Abs. 2 vorgesehen. [39])

Eine weitere Einschränkung des hegemonischen Prinzips sieht Art. 4 Abs. 5 vor. Er bestimmt, dass Mitglieder des Bundes, die Nichtmitglieder des Rates sind, zu Sitzungen des Rates eingeladen werden, so oft Beratungen stattfinden, die die Interessen des betreffenden Staates besonders berühren. [40]) Es liegt aber nicht in der Kompetenz des einzelnen Mitgliedes zu entscheiden, ob seine Interessen besonders berührt werden. Ueber das Zutreffen dieser Voraussetzung entscheidet der Rat selber. Bejaht der Rat die Frage, muss das Mitglied eingeladen werden. [41]) Das eingeladene Mitglied hat in der Frage, die seine Einladung verursachte, die gleichen Rechte, wie ein anderes Ratsmitglied, sowohl was die Beratung, wie die Abstimmung anbetrifft.

Die im Rat vertretenen Staaten stehen sich in vollkommener rechtlicher Gleichheit gegenüber. Sie haben alle eine einzige Stimme und können auch nur einen Vertreter im Rat haben. [42])

---

[36]) Bleiber, 32, weist in diesem Zusammenhang auf die politischen und wirtschaftlichen Zweckverbände hin, die während des Krieges mit ähnlicher Besetzung sich unter den alliierten Hauptmächten bewährt hatten. Er sieht ihre Bedeutung als Praezedenzfälle des Rates.

[37]) Art. 4, Abs. 1.

[38]) Art. 4, Abs. 1.
Die vier zusätzlichen Ratsmitglieder wurden in der Vollversammlung der Konferenz vom 28. April 1919 auf Antrag Wilsons bezeichnet. Die 19. Plenarversammlung der ersten Bundessitzung hat am 11. November 1920 entschieden, dass der in der Satzung erteilte Auftrag an Belgien, Brasilien, Spanien und Griechenland betreff Vertretung im Rat am 31. Dezember 1920 auslöschen solle. Schücking-Wehberg, 207.

[39]) Zu welchen Konsequenzen diese Möglichkeiten geführt haben, wird ausgeführt in Kap. II, § 6: Die Erfahrungen des Völkerbundes in Rücksicht auf die Beziehungen der Grossmächte zu den andern Staaten innerhalb einer Organisation der Völkergemeinschaft.

[40]) Ueber die Bedeutung dieser Bestimmung siehe im Einzelnen: Bourquin: Nouvelle SdN. 42 und Fussnote 1.

[41]) Göppert, 155, bemerkt, dass der Rat mitunter die Tendenz gezeigt habe, die Anwendung von Art. 4 Abs. 5 zu beschränken.

[42]) Art. 4, Abs. 5.

Die hervorragende Stellung der Grossmächte kommt somit in der ursprünglichen Fassung des Statutes in zwei besonderen Attributen zum Ausdruck:

1. Durch die Permanenz ihres Sitzes im Rat,
2. Durch das Verhältnis der Sitzverteilung, nämlich 5 Grossmächte gegenüber 4 Vertretern der kleinen Staaten. [43])

Wenn man bedenkt, dass in der Bundesversammlung das Prinzip der Gleichheit galt, so bedeutet diese Lösung der Frage gegenüber dem Vorgehen des Wienerkongresses eine merkliche Verbesserung.

Beängstigend wirkte nicht so sehr die Zusammensetzung des Rates, als vielmehr die völlig unklare Kompetenzausscheidung zwischen Rat und Bundesversammlung. Art. 3 Abs. 3, der grundsätzlich von der Kompetenz der Versammlung handelt, und Art. 4 Abs. 4, der sich grundsätzlich über die Kompetenz des Rates ausspricht, lauten nämlich völlig gleich:

Art. 3 Abs. 3 bestimmt: Die Versammlung befindet in ihren Beratungen über alle Fragen, welche in den Tätigkeitsbereich des VBes fallen oder den Frieden der Welt betreffen.

Art. 4 Abs. 4 lautet: Der Rat befindet in seinen Beratungen über alle Fragen, die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fallen oder den Frieden der Welt berühren. [44])

Daraus geht hervor, dass grundsätzlich für alle VB Angelegenheiten beide Organe, jedes für sich, zuständig sind. Beide haben legislative, exekutive und richterliche Kompetenzen. Es lässt sich keine Gewaltentrennung im Sinne des staatlichen Rechtes feststellen. [45]) Neben dieser grundsätzlichen Lösung hat das Statut noch eine Kategorie exklusiver Kompetenzen sowohl für den Rat wie auch für die Versammlung geschaffen.

So ist die Versammlung ausschliesslich zuständig für die Aufnahme neuer Mitglieder (Art. 1 Abs. 2), zur Wahl der nichtständigen Ratsmitglieder (Art. 4 Abs. 2), zur Aufstellung von Regeln über diese Wahlen und zu dem Verfahren zwecks Herbeiführung einer Nachprüfung unanwendbar gewordener Verträge oder friedensgefährdender Zustände (Art. 19). [46])

Der Rat ist zuständig zur Verlegung des Bundessitzes (Art. 7 Abs. 1), zu den Bundesaufgaben hinsichtlich der Abrüstung (Art. 8 Abs. 2/3/4/5), zu den notwendigen Massnahmen bei Verletzung des Art. 10, zur Inter-

---

[43]) Die Botschaft des schweizerischen Bundesrates vom 4. August 1919 hebt hervor, dass das Verhältnis von 5 : 4 für die Klein- und Mittelstaaten durchaus nicht ungünstig sei. Denn die 5 alliierten und associerten Hauptmächte hätten etwa 700 Millionen Einwohner, die andern Staaten des VBes etwa 550 Millionen Einwohner. Botschaft, p. 124.

[44]) Diese Unklarheit war zweifellos beabsichtigt und entspricht der angelsächsischen Mentalität. Eine Denkschrift des englischen Vertreters Balfour über das Verhältnis von Bundesversammlung und Rat empfiehlt grundsätzlich, die Dinge in der Schwebe zu lassen und bei der praktischen Handhabung der Verfassung nicht vorher festgesetzte Regeln, sondern den gesunden Menschenverstand und die Ratschläge des Taktes zu beachten. Schücking-Wehberg, 165.

[45]) Der Delegierte Italiens Viviani sagt in einem Bericht vor der Plenarsitzung vom 6. Dezember 1920: „La vérité, c'est que la Société des Nations ne peut se comparer à aucun organe équivalent dans le droit constitutionnel des nations."

[46]) Für weitere Details vergl.: Yepes — da Silva: t. 1. p. 97: „Les compétences spéciales de l'Assemblée".

vention bei Krieg und Kriegsgefahr (Art. 11 Abs. 1), zu Massnahmen zur Vollstreckung eines Schiedsspruches (Art. 13 Abs. 4), zur Auslösung der militärischen Sanktionen (Art. 16 Abs. 2), zur Ausschliessung von Mitgliedern (Art. 16 Abs. 4), für die Aufgaben des Bundes bei Streitigkeiten von Mitgliedern mit Nichtmitgliedern und von Nichtmitgliedern untereinander (Art. 17), für die Mandate (Art. 22 Abs. 7/8/9) sowie für die in Art. 24 Abs. 2/3 vorgesehenen Entscheidungen hinsichtlich internationaler Kommissionen und Bureaus. [47])

Natürlich hatte bei ausschliesslicher Zuständigkeit des einen Organs das andere gar keine Möglichkeit, sich in diese Kompetenzsphäre einzumischen. Dieser Bereich der ausschliesslichen Kompetenz ist aber für beide Organe äusserst begrenzt und die Zuständigkeit beider Organe, der Versammlung und des Rates, bildet die Regel, wie sich aus der grundsätzlichen Fassung der Art. 3 Abs. 3 und Art. 4 Abs. 4 des Statutes ergibt.

Bei dieser doppelten Zuständigkeit wurde als allgemeine Regel die Praevention angenommen, so dass jenes Organ zuständig war, welches das einschlägige Traktandum zuerst in Angriff genommen hatte. [48]) Beide Organe bewahrten trotzdem ihre Zuständigkeit. Gemildert wurde diese äusserst unklare Rechtslage [49]) durch die Tatsache, dass alle Ratsmächte ja auch in der Versammlung vertreten waren. Auch wurden ja immer vier Ratsmächte nach Statut durch die Versammlung gewählt. Es besteht aber kein Zweifel, dass die Regel der Praevention den beweglicheren Rat, der auch häufiger tagte als die schwerfällige Versammlung, begünstigen musste.

Damit war den Grossmächten mit ihrem Verhältnis der Vertretung im Rat nach der ursprünglichen Fassung des Statutes der konstante Einfluss auf alle wichtigen Angelegenheiten der gesamten Weltpolitik gesichert. Es kann kein Zweifel darüber herrschen, dass nach der Absicht der Schöpfer des Bundes eine Hegemonie der Grossmächte für alle wichtigen Fragen der internationalen Beziehungen rechtlich im Statut des Bundes verankert werden sollte. [50])

---

[47]) Siehe die Zusammenfassung bei Göppert, 166 ff; ferner: Yepes — da Silva: op. cit. p. 132 ff.
Zahlreiche wichtige Kompetenzen des Rates finden sich in den Friedensverträgen normiert, wie z. B. die Verwaltung der Stadt Danzig, Verwaltung des Saarbeckens.
Vergl.: Yepes — da Silva, 135: „Les attributions exclusives du Conseil d'après les traités de paix".

[48]) Schücking-Wehberg, 171.

[49]) Schücking-Wehberg, 171, gibt als Grund dieser Kompetenzüberschneidung an, man habe einerseits im Rat einer Oligarchie der Weltmächte eine rechtliche Basis schaffen wollen, habe es aber anderseits nicht gewagt, diese Oligarchie gegenüber den mittleren und kleinern Mächten offen zu proklamieren.
Vergl. dazu auch Bourquin: Nouvelle SdN. 28—37.

[50]) Markus setzt diese kollektive Hegemonie der Grossmächte innerhalb einer internationalen Organisation der imperialistischen Hegemonie gegenüber, die von einer einzigen Macht ausgehe und die Tendenz habe, zur vollständigen Beherrschung der beeinflussten Staaten zu gelangen. Diese zweite, legale Form der Hegemonie hätte nach Markus „point de sens péjoratif, comme la première. C'est la seule forme possible d'une politique qui, partant de l'universalité des

III. Die Regel der Einstimmigkeit

Die Satzung schreibt in Art. 5 Abs. 1 sowohl für die Beschlüsse des Rates wie auch der Versammlung die Einstimmigkeit vor, ausser in jenen Fällen, wo die Satzung ausdrücklich Mehrheitsentscheidungen vorsieht (vergl. z. B. Art. 5 Abs. 2).

Mit der Einstimmigkeitsregel setzt der Völkerbund eine konstante Linie der internationalen Gewohnheit fort, dass kein Staat durch Mehrheitsbeschluss gebunden werden kann, wenn er nicht selbst seine Zustimmung zur neuen Verpflichtung gegeben hat. [51])

Guggenheim weist darauf hin, dass durch das Einstimmigkeitsprinzip der demokratische Rechtsschöpfungsprozess, beruhend auf der Anerkennung der individuellen Willensautonomie, auf internationalen Boden übertragen worden sei. [52])

Die Willensautonomie der Völkerrechtssubjekte ist ein Ausfluss der Souveränität der Staaten nach aussen. [53]) Die Zusammenhänge zwischen Souveränität, Gleichheit und Einstimmigkeitsregel sind in dieser Arbeit bereits geklärt worden. [54]) Was die Staatengleichheit hinsichtlich der Abstimmungen im System des Völkerbundes allein interessiert, ist die Tatsache, dass keine Abstufungen der Stimmwertigkeiten der einzelnen Völkerbundsmitglieder im Pakt sich vorfanden. Die Regel der Einstimmigkeit und ihre Ausnahmen galten in gleicher Weise für alle Völkerbundsstaaten.

---

intérêts des Etats du monde entier, met en oeuvre les forces nécessaires à la réalisation des buts de l'Organisation internationale."
Vergl.: Markus, 57/58.
Vergl. dazu vor allem die eigenen Ausführungen über das Problem der Gleichheit in einer internationalen Organisation: Kap. I. § 3. B.: Souveränität, Gleichheit und das Problem der internationalen Organisation.

[51]) Bleiber, 81, bemerkt, dass die Einstimmigkeitsregel so selbstverständlich schien, dass man sie in den ersten Entwürfen nicht einmal positiv festsetzte. Nur der schweizerische Entwurf sah kein Einstimmigkeitserfordernis vor.

[52]) Vergl.: Guggenheim: Organisation, 78.

[53]) Dass die Regel der Einstimmigkeit eine Konsequenz der Souveränität ist, stellt auch de la Brière ausdrücklich fest.
Vergl.: De la Brière, 196: „Comment la Société des Nations fut conçue par ses fondateurs."
p. 199: „Elle (l'unanimité) constitue un hommage explicite au principe de la souveraineté des Etats."

[54]) Vergl.: Kap. I. § 3. A. II: Die begriffliche Abklärung des Zusammenhanges von Gleichheit und Souveränität.
Kap. I. § 3. B.: Souveränität, Gleichheit und das Problem der internationalen Organisation.

§ 6: Die Erfahrungen des Völkerbundes in Rücksicht auf die Beziehungen der Großmächte zu den andern Staaten innerhalb einer Organisation der Völkergemeinschaft

> Le problème de l'organisation internationale n'est pas un objet de spéculation théorique. C'est un problème essentiellement pratique, à résoudre non sur le papier, mais dans la réalité vivante. Qui veut s'y attacher doit se pénétrer des enseignements de l'histoire.
>
> Maurice Bourquin.

Schon die Ausarbeitung des Paktes liess erkennen, wie sehr sich der VB auf die alliierten und associierten Hauptmächte stützte. Vollends zeigte die lückenhafte Kodifikation (z. B. bei der Kompetenzausscheidung), dass das entscheidende Gewicht des Bundes nicht in die Fülle und Tiefe seiner institutionellen Organisation verlegt war, [1]) sondern auf den realen, politischen Kräften seiner Aufbauelemente beruhte. Die Tätigkeit des VBes ergab sich somit nicht aus einem reibungslos abrollenden iuristischen Mechanismus, sondern aus dem guten Willen der einzelnen Staaten, die sich hinter die Institutionen stellten. [2]) Von dieser politischen Grundstruktur aus muss das Zusammenspiel der grossen und der kleinen Staaten im VB erkannt und beurteilt werden. [3]) In diesem Zusammenhang gewinnt notwendigerweise der politische Einfluss der Grossmächte als wichtigstes Aufbauelement des Paktes eine erhöhte Bedeutung. [4])

Es war deshalb von Anfang an für den VB ein schwerwiegender Nachteil, dass die USA den Versailler-Vertrag nicht ratifizierten und, von einer isolationistischen Welle erfasst, [5]) nicht Mitglied des VBes wurden. Mit

---

[1]) Vergl.: Hans Wehberg: Friedenswarte 1945 Heft 1/2 p. 24.

[2]) Dieser Gedanke findet sich immer wieder als Grundton der Kritik Guggenheims am VB. So Guggenheim: L'Organisation, 98: „Il n'est aucun corps de règles juridiques concernant l'organisation de la communauté internationale qui soit aussi étroitement lié à son fondement politique que le droit international des sanctions."
Vergl. auch: Schindler, 61: „Sociologiquement, l'élément prépondérant ne réside pas dans l'organisation internationale, mais dans les Etats."

[3]) Max Huber sagt in einem Artikel in der NZZ vom Sonntag, 26. Okt. 1947: „Wenn schon das hochentwickelte Zivilrecht nur bis zu einem gewissen Grad als logisches Normsystem von seiner soziologischen Grundlage abgelöst ohne Schaden behandelt werden kann, so kann das Völkerrecht, ein lückenhaftes, vielfach erst im Werden befindliches Recht, vollends nicht ohne Einsicht in die politischen Kräfte und in die besondere Psychologie der Staatenpolitik richtig verstanden und können die Entwicklungs- und Leistungsmöglichkeiten völkerrechtlicher Normen und Ordnungen beurteilt werden."

[4]) Siehe dazu die Ausführungen über die Staatengleichheit im VR unter Kap. I § 2 II. Voraussetzungen.

[5]) Maurois, 502, schreibt dazu: „Sans les Etats-Unis, la SdN ne pouvait plus imposer ni le respect des frontières, ni celui des droits de l'homme. Avec les Etats-Unis tous les espoirs eussent été permis. Le retour à l'isolationnisme du plus puissant pays du monde et du plus désintéressé, était, pour tous les peuples de la terre un épouvantable malheur."
Vergl. auch: Pierre Monniot: Les Etats-Unis et la neutralité. Paris 1946. p. 9 ff.

dem Ausscheiden Amerikas blieb nicht nur die wichtigste associierte Macht dem VB fern, sondern auch das Verhältnis der Grossmächte und der übrigen Staaten im Pakt erlitt eine umstürzende Verschiebung. Es blieben von den ursprünglich vorgesehenen 5 Grossmächten nur mehr vier im Rat und das vorgesehene zahlenmässige Uebergewicht der Grossmächte wurde auf eine gleiche Vertretung mit den Mittel- und Klein-Mächten reduziert. Schon in der ersten Versammlung setzte übrigens auf die bereits erschütterte Stellung der Grossmächte der Angriff der Kleinstaaten im Namen der Gleichheit ein. [6]) Der Antrag Argentiniens auf Aufhebung der ständigen Ratssitze wurde zwar nicht weiter behandelt, aber die Diskussionen um die Vertretung im Rat blieben unversieglich. [7]) Die durch Art. 4 der Satzung vorgesehene Möglichkeit der Erhöhung der Mitgliederzahl im Rat war zwar in erster Linie gedacht, um Deutschland und Russland den Eintritt in den Pakt zu ermöglichen, da man ihnen als traditionelle Grossmächte des „Concert Européen" [8]) einen ständigen Ratssitz wohl nicht verweigern konnte. Diese Möglichkeit wurde aber zuerst von den Mittel- und Klein-Mächten benutzt, um eigene ehrgeizige Ambitionen [9]) zu erfüllen. So diskutierte man bereits in der ersten Vollversammlung eine Ergänzung der Satzung in dem Sinne, dass eine regelmässige Rotation [10]) der nichtständigen Mitglieder des Rates geschaffen werden sollte, damit alle Mittel- und Klein-Mächte einmal das Privileg geniessen würden, im Rat zu sitzen. Entscheidender wirkte sich noch der Einwand aus, es müsse in geographischer Hinsicht eine gerechte Verteilung der im Rat vertretenen Mächte gesucht werden. Schon im Jahre 1922 wurde die Zahl der nichtständigen Sitze auf 6 erhöht. Damit bestand ein klares, zahlenmässiges Uebergewicht der Kleinstaaten im Rat. Schon bald führte diese Politik der Kleinstaaten die Grossmächte dahin, wichtige Entscheidungen nicht mehr vor dem Forum des VBes zu erledigen. So beschlossen die Grossmächte bei den Verhandlungen, die schliesslich im Herbst 1925 zum Abschluss des Locarnopaktes führten (vertreten waren für England Chamberlain, für Frankreich Briand, für Deutschland Stresemann), ohne Befragung der übrigen Mitglieder des VBes, Deutschland in den Bund aufzunehmen und ihm einen ständigen Sitz im Rat zuzuteilen. Bei der Durchführung der Aufnahmeabstimmungen stellte plötzlich Brasilien die Forderung auf, es könne der Aufnahme Deutschlands als ständiges Ratsmit-

---

[6]) Es handelt sich dabei um den Antrag Argentiniens, die ständigen Ratssitze aufzuheben und alle Ratsmächte frei wählen zu lassen. Vergl.: Göppert, 118.

[7]) Guggenheim: Organisation, 89, schreibt: „La composition du Conseil de la SdN déjà a soulevé des difficultés qui n'ont jamais pu être surmontées. Le choix des membres du Conseil et la question de la durée de leur mandat fit l'objèt d'interminables intrigues de couloirs."

[8]) Vergl.: Die Ausführungen von Bourquin: Nouvelle SdN., 12 und Guggenheim: Organisation, 80, über die Zusammenhänge des concert Européen mit dem VBR: „Les privilèges des Grandes Puissances."

[9]) J. R. von Salis: Giuseppe Motta, op. cit. p. 351: „Die Gernegrossen wollten wie die Grossen behandelt werden und unter dem Drohwort der demokratischen Gleichberechtigung nahmen auch die Kleinen jede sich bietende Gelegenheit wahr, um ihre Sonderwünsche und ihre Begehrlichkeiten an den freundlichen Gestaden des Genfersees auszubreiten."

[10]) Art. 4 Abs. 1 sagt nur von den nichtständigen Mitgliedern des Rates: — — sont désignés librement par l'Assemblée et aux époques qu'il lui plait de choisir.

glied nicht zustimmen, wenn nicht Brasilien selber auch als ständiges Mitglied aufgenommen würde. [11]) Daraus folgte an der Versammlung im Frühjahr 1926 eine eigentliche Krise. [12]) Sie konnte schliesslich nur durch eine neuerliche Erweiterung der Zahl der nichtständigen Ratsmitglieder gelöst werden. So zählte man schliesslich 11 nichtständige Ratsmitglieder. Trotzdem führte diese Entwicklung nicht zu der so heiss umkämpften Gleichheit, sondern zu einer neuen, verfeinerten Hierarchie der Mächte. Der Rat gliederte sich schliesslich in folgende Mitgliederkategorien:

1. Grossmächte mit ständigem Sitz,
2. Mächte mit halbständigem Sitz, die immer wieder in den Wahlen bestätigt wurden (Polen und Brasilien),
3. Mächte, die infolge des Rotationssystems immer wieder Anspruch auf Wiederwahl hatten (dies infolge ihrer geographischen Lage als Vertreter einer gemeinsamen Kultur (Südamerika) oder als Vertreter einer Gruppe von Staaten, die gebunden waren durch einen Hilfspakt),
4. Staaten, die keiner Gruppe angehörten, denen man aber ausnahmsweise einen Sitz im Rat geben wollte, [13])
5. Kleine Staaten, die gar keine Aussicht hatten, gewählt zu werden (Luxemburg),
6. Schliesslich zeitweilige Mitglieder des Rates, die wegen einer Beschlussfassung, die sie besonders interessierte, einen Sitz im Rat erhielten. [14])

Damit war der VBR, der schon aus technischen Gründen nur eine beschränkte Sitzzahl haben sollte, von Klein- und Mittelmächten überschwemmt. Der Rat, der trotz seiner vielseitigen Kompetenzen in erster Linie ein Exekutivorgan war, wurde durch die Vielzahl der Mitglieder im Zusammenhang mit der Einstimmigkeitsregel in seiner Handlungs- und Bewegungsfreiheit erheblich eingeschränkt. Die Rolle der Mittel- und Klein-Mächte bei der Beratung und Entscheidung überstieg bei weitem

---

[11]) Nähere Einzelheiten siehe bei Göppert, 123.

[12]) J. R. von Salis: Giuseppe Motta, p. 346, schreibt: „Keine Beschwörung vermochte die Regierung Brasiliens umzustimmen, deren Instruktionen an ihren Vertreter in Genf ein Nachgeben oder einen Kompromiss nicht zuliessen. Es war die ewige Tragikomödie dieses Völkerbundes, dass seine Mitglieder ihre Blicke auf die Himmelsleiter hefteten, die sie zu erklettern wähnten und dabei über die untersten Sprossen strauchelten."

[13]) Die portugiesische Regierung wies in der Tagung des Jahres 1931 darauf hin, dass bei dem gegenwärtigen Turnus, der sich bei der Besetzung der nichtständigen Ratssitze herausgebildet hatte, eine Reihe von Staaten überhaupt keine Aussichten hätten, jemals einen Sitz zu erhalten. Darnach verteilten sich nämlich die Mandate folgendermassen: Zwei Mandate werden von Polen und Spanien in Anspruch genommen, 3 fallen an die Gruppe der lateinamerikanischen Staaten und je eines an die Gruppe der im Weltkrieg neutral gebliebenen Staaten, an die kleine Entente, an die britischen Dominions nebst Indien und schliesslich eines an eine asiatische Macht. Unberücksichtigt bleiben nach diesem System die ausserhalb der genannten Gruppen stehenden Staaten, darunter Portugal, Belgien, Oesterreich, Ungarn, Bulgarien sowie die Randstaaten. Um auch diesen Staaten eine Möglichkeit zu geben, schlug der Bericht der zuständigen Kommission die Erweiterung der Zahl der nichtständigen Ratssitze auf 11 vor (19. Mai 1933). Dem Rat wurde Folge geleistet und Portugal wurde 1933 in den Rat gewählt (siehe Gruppe vier).
Vergl.: Göppert, 126/127.

[14]) Vergl.: Guggenheim: Organisation, 90.

den Grad der Wirksamkeit konkreter Massnahmen, die nur durch den Einfluss von grossen, politischen Mächten durchgesetzt werden konnten. [15]) Es entstand damit eine immer weiter klaffende Diskrepanz zwischen den Mitgliedern, die die rechtliche Entscheidung trafen, und den meist verantwortlichen Exekutivmächten.

Damit ist bereits ein zweites Fragegebiet berührt, wo die Zusammenarbeit der grossen und kleinen Mächte im VB zu neuen Erfahrungen führte, nämlich das Gebiet der Sanktionen. Artikel 16 des Paktes, der von den Sanktionen handelt, hat eine absolut-universalistische Geltung. Ueber alle regionalen und kontinentalen Unterschiede und Bindungen hinweg, werden hier grosse und kleine Staaten auf einer Linie gleichgeschaltet. Der Artikel steht in einem seltsamen Widerspruch zur gesamten Struktur des VBes. Während sich sonst der dünne Schleier der rechtlichen Institutionen sorgfältig den robust gewahrten staatlichen Souveränitäten und Einzelinteressen anschmiegte, schafft dieser Artikel eine geradezu mechanische, undifferenzierte Gleichheit [16]) für alle Staaten. [17])

Diese Disproportion des Artikels 16 mit der Struktur des Paktes musste sich in der Praxis fühlbar machen. Die (lang verzögerte) Anwendung des Art. 16 in der Zwischenkriegszeit liess in der Tat sehen, dass nicht der VB als solcher über die Durchführung von Sanktionen entschied, sondern jedes Mitglied souverän sich entschliessen konnte, ob eine Verletzung des Paktes [18]) vorgekommen sei und folglich die Sanktionen angewendet werden müssten, oder nicht. Im Rahmen dieser Auslegung tritt erneut die Wichtigkeit der Entscheidung von seiten der Grossmächte klar hervor. [19])

In engem Zusammenhang mit der Schwierigkeit der unbeschränkten rechtlichen Geltung des Art. 16 steht die Frage der Stellungnahme des Bundes gegenüber regionalen Hilfspakten und Allianzen. Wilson hatte dem Pakt seine eigene Feindschaft gegenüber solchen politischen Gebilden eingehaucht, denen er einen guten Teil der Schuld am ersten Welt-

---

[15]) Die unglückliche Zusammenstellung des Rates darf in ihrer Wirkung auf die Zersetzung des VBes auch nicht überschätzt werden. Sie kann nur im Zusammenhang mit der Wirkung und dem allgemeinen Einfluss organisatorisch-rechtlicher Massnahmen auf die Beziehungen der Staaten untereinander gewertet werden.
Vergl.: Guggenheim: Organisation, 102, insbesondere auch Schindler, 5—7.

[16]) Vergl. die Kritik von Bourquin: Nouvelle SdN., 133: — — que nous offrait le pacte? Un jeu de normes suspendus dans le vide; une loi générale et anonyme, uniformément applicable à tous les Etats; un schema juridique, où les membres de la SdN devenaient des unités interchangeables, où l'Angleterre, la France, le Japon se confondaient dans un brouillard de formules abstraites avec le Danemark, la Lettonie et la République de Panama."

[17]) Das Problem der Neutralität und die Sonderstellung der Schweiz führt über die allgemeine Fragestellung dieses Paragraphen hinaus.

[18]) Vergl.: Brugière: Sécurité collective, 238—242

[19]) Hans Wehberg: Friedenswarte 1945 Heft 1/2 p. 16 schreibt: „Sobald die Unterstützung geschlossen auftretender Sieger-Grossmächte dem Bund nicht zu Hilfe kam, zeigte es sich, dass die Verfassung den guten Kräften innerhalb des VBes nicht hinreichende Mittel zur Verfügung gestellt hatte, um den VB am Leben zu erhalten."

krieg zuschrieb.[20]) Der Pakt hat deshalb niemals verstanden, regionale Sicherheitssysteme als Bausteine in sein universales System einzufügen. Der VB hatte damit für sich die Lösung aller politischen Streitigkeiten[21]) monopolisiert.[22]) Streitfragen, deren Lösung vor regionalen Organen viel leichter vor sich gegangen wäre, wurden damit immer vor das universale Weltforum des Bundes geschleppt und oft gerade dadurch verkompliziert.

Diese rechtliche Regelung im Zusammenhang mit der geschilderten Zusammensetzung des Rates hatte bezeichnende Folgen. Sie bedeutete schon einen vollständigen Bruch mit der bisherigen internationalen Praxis.[23]) Während bisher bei den wichtigen politischen Geschäften die Grossmächte allein im Zusammenspiel mit den direkt interessierten Staaten die Entscheidung suchten, sahen sich nun plötzlich auch kleine Staaten durch den Mechanismus von Art. 16 berufen, in Konflikte einzugreifen, die durch ihre geographische Lage oder durch ihren politischen Spannungsgehalt in keinem Verhältnis standen zum entsprechenden Interesse und dem Einfluss, den ein Kleinstaat auszuüben vermochte. Diese überspannte Auffassung vom Grad der politischen Integration der Völkergemeinschaft führte zu einer immer weiter um sich greifenden Desertion der kleinen Staaten vor den Verpflichtungen der kollektiven Sicherheit.[24]) Die Flucht der kleinen Staaten hat allerdings erst eingesetzt, als der Angelpunkt des Paktes, die politische Einheit der Grossmächte, bereits ruiniert war, was aber nur wieder die Bedeutung der Grossmächte im Rahmen einer internationalen Organisation bestätigt.

Gerade im Fehlen einer integrierenden Kraft liegt die spezifische Schwierigkeit einer internationalen Organisation.[25]) Selbst im Krieg, dessen integrierender Dynamismus bekannt ist, haben die Staaten grosser Koalitionen Schwierigkeiten, ihre gemeinsame Aktion zu koordinieren,[26]) wo doch das gemeinsame Interesse, die eigene Sicherheit und Unabhängigkeit, den höchsten Intensitätsgrad erreicht. Diese integrierende Kraft des gemeinsamen Interesses fehlte aber einer so schematisch-universalistisch aufgebauten Organisation wie dem VB vollständig. Der uniformistisch-abstrakte Mechanismus des VBes konnte sich bei der Verteidigung des

---

[20]) Vergl. den lebhaften Kommentar von Maurois, 498: „A ses (Wilson) yeux ce qui importait le plus que tout, c'était la SdN. Aux mots de covenant, de pacte, son sang presbytérien s'échauffait. Frontières? Garanties? Armements? Qu'importaient ces détails, puisque la SdN était là pour les règler."

[21]) Ueber den Unterschied zwischen politischen und rechtlichen Streitigkeiten vergl. z. B. Oppenheim L. International Law. 6. Auflage London 1947, II. Bd. p. 3—6.

[22]) Wohl erklärte Art. 21 Schiedsverträge und regionale Abkommen, die sich die Aufrechterhaltung des Friedens zum Ziel setzten als mit dem Pakt „vereinbar", doch geht die feindliche Haltung des Paktes klar hervor aus Art. 3 Abs. 3, Art. 4 Abs. 4, Art. 10/11/12/16 und 19 des Paktes.

[23]) Vergl.: Guggenheim: Organisation, 81, dazu auch Dupuis: Grandes Puissances: Kap. XIII. p. 497 und die Ausführungen über den Wienerkongress Kap. II. § 4: Der Wienerkongress und das Europäische Konzert.

[24]) Vergl.: Brugière: Sécurité collective, 233—243.

[25]) Schindler, 61.

[26]) Die Schwierigkeiten der Zusammenarbeit der angelsächsischen Mächte mit Russland, die immer wieder Konferenzen der höchsten Staatschefs notwendig machten, bilden dafür ein sprechendes Beispiel.
Vergl. auch: Bourquin: Nouvelle SdN, 21.

Friedens überhaupt nicht in die konkreten, politischen Situationen hineinfinden. Bourquin hat deshalb den kühnen Gedanken, [27]) das Element der auf natürlichen Interessen aufgebauten Koalitionen mit der Idee der kollektiven Sicherheit zu verbinden. [28]) Durch genau abgeklärte und zum voraus bestimmte Verträge über Ausdehnung und Art der einzelstaatlichen Verpflichtungen gegenüber der kollektiven Sicherheit und durch den vermehrten Einbau regionaler Allianzen in das universale System der Sicherheit sollte versucht werden, eine neue Organisation geschmeidiger und einsatzbereiter zu gestalten. Den Zentralorganen des universalen Systems fiele die Aufgabe zu, den regionalen Allianzen die notwendige politische und geographische Weite zu geben, die der Integration der heutigen Völkergemeinschaft entspricht, und zugleich diese Allianzen zu überwachen und zu koordinieren, um die Einheit des Gesamtsystems zu wahren. Durch eine solche Verfeinerung im Aufbau der kollektiven Sicherheit könnten die so wichtigen nationalen Kräfte und Interessen viel weitgehender zur Sicherstellung des Friedens mobilisiert werden.

Es kann einer Betrachtung der Staatengleichheit nicht entgehen, dass alle diese Vorschläge eine Abkehr von der uniformistischen Gleichheit der VBStruktur bedeuten, um eine geschmeidige rechtliche Differenzierung der Staaten nach ihrem politischen Einflussvermögen herbeizuführen. In vermehrtem Mass tritt damit das distributive Gleichheitsmass in den Kreis der Völkergemeinschaft. Wenn durch diese Massnahmen das System der kollektiven Sicherheit eher gewährleistet werden kann, so ist damit der Staatengleichheit umso mehr gedient, als gerade der Krieg die radikalste Verneinung dieses Rechtsprinzips bedeutet.

Aus dieser Betrachtung ergeben sich folgende Lösungen für unsere Problemstellung:

1. Die Grossmächte behalten innerhalb einer internationalen Organisation eine privilegierte Stellung, weil ihnen vor allem die Verantwortung der Exekutive zufällt.

---

[27]) Der Gedanke ist so kühn, weil er gefährlich weit geht in der Einbeziehung rein politischer Kräfte in das Rechtssystem der kollektiven Sicherheit. Bourquin selber ist sich der Gefahr der regionalen Allianzen bewusst, die zu vielen Zwecken gebraucht werden können und sieht darum eine scharfe Kontrolle durch ein Zentralorgan der Organisation vor. Doch da dieses Zentralorgan sich wieder auf keine andern Kräfte stützen kann, als eben seine Aufbauelemente, die aus den gleichen politischen Kräften bestehen, liegt in dieser Richtung die Gefahr eines circulus vitiosus. Bourquin: Nouvelle SdN, 131 ff, 172 ff.

Ueber die Antagonismen Regionalismus, Kontinentalismus und Universalismus vergl. die Betrachtungen Guggenheims zugunsten des Universalismus in Guggenheim: Organisation, 49—73.

[28]) Ausgehend von politischen Betrachtungen konstatiert Bourquin nach der alten Gleichgewichtsformel, dass der Friede immer solange gesichert sei, als die nationalen Kräfte zu seiner Verteidigung stärker seien, als jene Kräfte, die den status quo durch kriegerische Aktionen zu verändern versuchten. Darauf gestützt sieht Bourquin das System der kollektiven Sicherheit gleichsam als universale Allianz aller Verteidiger des status quo. Er versucht damit, einer solchen Organisation den Realismus und die belebende Kraft des Interesses einer politischen Organisation einzuflössen.
Vergl.: Bourquin: Nouvelle SdN, 119 ff.

2. Diese privilegierte Stellung drückt sich dadurch aus, dass in der Sphäre der politischen Streitfragen die Grossmächte immer interessiert sind und somit in dem entsprechenden Organ ihre Vertretung ständig haben, während die Mithilfe der kleinen und mittleren Staaten nur dann anzurufen ist, wenn diese Staaten am Problem in direkter Weise interessiert sind. In diesem Fall ist aber die Zustimmung der Sekundärmächte notwendig.
3. Die Assimilation der kleinen und grossen Staaten im Rat und im Rahmen des Art. 16 des VBPaktes hat zu ungünstigen Resultaten geführt, weil die iuristische Gleichstellung den historischen, psychologischen und soziologischen Konstanten der internationalen Praxis [29]) zu wenig Rechnung trug.

---

[29]) Bourquin: Nouvelle SdN, 125, bemerkt: „La SdN a voulu changer tout celà. C'est plus qu'une transformation de la politique traditionnelle qu'elle s'est proposée d'accomplir; c'est une révolution complète. Un bouleversement total, d'autant plus grave qu'il ne s'attaque pas seulement à la technique du système, mais à ses fondements psychologiques."

Es ist nicht von guter Vorbedeutung für die Zukunft des internationalen Rechts unter Führung der Vereinigten Nationen, dass die Grossmächte von allem Anfang an den Anspruch erhoben und tatsächlich auch durchsetzten, über dem Recht zu stehen, das bloss gegenüber Staaten geringeren Ranges Anwendung finden soll.

J. L. Brierly.

III. KAPITEL

DIE STAATENGLEICHHEIT IN DER CHARTA DER VEREINTEN NATIONEN

§ 7: Die Staatengleichheit in der Ausarbeitung der Charta

A. DIE STUFEN DER AUSARBEITUNG DES DEFINITIVEN TEXTES UND DIE BETEILIGUNG DER MÄCHTE

Der zweite Weltkrieg hat zugleich mit dem Zusammenbruch des VBes den Beweis der Notwendigkeit einer internationalen Organisation gebracht. So unterschrieben denn schon vor dem Ende des zweiten Weltkrieges am 26. Juni 1945 in San Franzisco 52 Staaten die Charta der Vereinten Nationen. [1])

Wie der VB ist auch die neue internationale Organisation aus einem Weltkrieg hervorgegangen. Wieder war es eine Siegerkoalition, die die Charta schuf. Die territoriale Ausdehnung und Universalität des Krieges haben zu neuen Einsichten von der Unteilbarkeit der Welt geführt [2]) und eine neue Stufe der politischen Integration gebracht.

---

[1]) Die Namensgebung ist im deutschen Sprachgebiet nicht einheitlich. Man hört sowohl „Charta der Vereinten Nationen", wie auch „Charta der Vereinigten Nationen". Im Anschluss an die Betrachtungen Wehbergs, der zu den beiden Namensgebungen kritisch Stellung nimmt, haben wir uns für die kürzere Fassung „Vereinte Nationen" entschlossen.

Vergl.: Hans Wehberg: Friedenswarte 1945 Heft 5/6 p. 340. Einführung in die Satzung der Vereinten Nationen.

[2]) Das Schlagwort von der Unteilbarkeit der Welt will ausdrücken, wie weit die Probleme des Krieges und des Friedens nicht mehr regionalen oder kontinentalen Charakter haben, sondern sich über die gesamte Welt auswirken. Diese neue Tatsache ist in erster Linie eine Funktion des technischen Fortschrittes, der die Distanzen in ungeahnten Ausmassen zusammenschrumpfen liess. Die daraus resultierende gegenseitige Abhängigkeit der Völker voneinander wird am besten durch das französische Wort „interdépendance" ausgedrückt. Im Deutschen hat sich bisher noch kein gleichwertiger Ausdruck finden lassen. Dietrich Schindler verwendet ohne weiteres das entsprechende Fremdwort Interdependenz in dem Vorwort zu Brierly: Zukunft des Völkerrechtes, 2.

I. Der Plan der Grossmächte von Dumbarton Oaks [3])

Schon die Ausarbeitung der Satzung zeigt durch die Vertretung der Mächte und durch die geographische Lage der Konferenzorte, dass der Krieg eine gründliche Verschiebung der historischen Mächtekonstellationen gebracht hatte. Die am 14. August 1941 vom Präsidenten der Vereinigten Staaten F. D. Roosevelt und vom englischen Premier-Minister Churchill auf hohem Meer ausgearbeitete Atlantik-Charta zeigt schon durch ihren Geburtsort symbolisch an, wie weit sich die politischen Kraftzentren vom europäischen Festland entfernt hatten und welche weltumspannende Dimensionen der entfesselte Konflikt angenommen hatte.

Wenn die Atlantik-Charta auch mehr ein ideologisches Manifest der westlichen Demokratien [4]) war, so findet sich doch bereits in Punkt acht der Charta ein indirekter Hinweis [5]) auf die Notwendigkeit einer neuen internationalen Organisation. Die Charta ist eine grundsätzliche Erklärung von zwei der mächtigsten Siegerstaaten und enthält somit im wesentlichen die Prinzipien, worauf die Nachkriegswelt nach dem Willen der spätern Sieger aufgebaut werden sollte.

Die Deklaration der Vereinten Nationen vom 1. Januar 1942, die ausdrücklich Bezug nimmt auf die Atlantik-Charta, brachte eine Erweiterung der Koalition auf der Basis der Atlantik-Charta, indem sie von 26 Staaten als ursprüngliche Signatare unterzeichnet wurde.

Der Kreis der Staaten verengert sich wieder auf der Konferenz von Moskau vom 19. Oktober bis 30. Oktober 1943. Die Konferenz vereinigte die Aussenminister der Vereinigten Staaten, von Grossbritannien und der Sowiet-Union, zu denen sich später der chinesische Gesandte in Moskau gesellte, um die Enderklärung der 4 Mächte zu unterzeichnen. Die Erklärung stellt in erster Linie das Zusammenhalten der Koalitionsmächte im Krieg fest und bestätigt, dass die im Feuer geprüfte Zusammenarbeit der Vereinten Nationen für die Organisation des Friedens und der Sicherheit [6]) aufrecht erhalten werden solle. Punkt vier nimmt dann nicht nur wie die Atlantik-Charta in indirekter Weise Stellung zur Notwendigkeit der Schaffung einer internationalen Organisation zur Aufrecht-Erhaltung

---

[3]) Gascuel, 8 Fussnote 2, gibt folgende Erklärung zur Namensgebung: „Le domaine de Dumbarton Oaks, situé sur une colline au voisinage de Washington appartient à l'université de Harvard —. Le domaine tient son nom du rocher de Dumbarton en Ecosse, nom qui lui a été donné par son premier propriétaire, un certain Ninian Belle, originaire des rives de la Clyde."

[4]) Vergl. z. B. Punkt zwei: „Ils respectent le droit qu'a chaque peuple de choisir la forme de gouvernement sous laquelle il doit vivre." T. et D. I. 9.

[5]) Es heisst dort unter anderm: „Et du moment qu'il est impossible de sauvegarder la paix future, tant que certaines nations qui la menacent — ou pourraient la menacer — possèdent des armes sur mers, sur terres et dans les airs, ils considèrent, en attendant de pouvoir établir un système étendu et permanent de sécurité générale, le désarmement de ces nations s'impose." T. et D. I., 10.

[6]) So lautet der erste Punkt:
„Les gouvernements des Etats-Unis d'Amérique, de la Grande-Bretagne, de l'Union Soviètique et de la Chine —— déclarent conjointement:
1. Que l'unité d'action, à laquelle les quatre puissances se sont engagées pour mener la guerre contre leurs ennemis respectifs sera continuée pour organiser et pour maintenir la paix et la sécurité." T. et D. I. 14.

von Frieden und internationaler Sicherheit, sondern bestätigt mit voller Ausdrücklichkeit den Willen zur Errichtung einer solchen Organisation. Im gleichen Satz wird präzisiert, dass es sich bei der künftigen Organisation nicht um einen Weltstaat handeln wird, wie ihn die integralen Pazifisten fordern, [7]) sondern dass die kommende Organisation sich auf allen friedliebenden, mit gleichberechtigter Souveränität ausgestatteten Staaten aufbauen wird. [8]) Aber in der gleichen Moskauer-Erklärung der vier Mächte, die mit aller Feierlichkeit die Gleichheit der Staaten verkündet, findet sich bereits eine merkwürdige und subtile Unterscheidung im nächsten Punkt, die ein Licht wirft auf die künftige Interpretation dieser Gleichheit. Der (verbindliche) französische Text lautet:

5. „Afin de maintenir la paix et la sécurité internationales, une fois rétablis l'ordre et la légalité et mis sur pied un système de sécurité générale, les puissances se consulteront entre elles, et, quand le besoin s'en fera sentir, avec les autres membres des Nations-Unies, en vue d'une action concertée au nom de la communauté des nations". [9])

Der Sinn der Unterscheidung ist völlig klar: Zur Erhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit — also für die wichtigsten Ziele der Völkergemeinschaft — erklären sich die vier Grossmächte für alle Fälle zuständig, wie die generelle Formulierung des ersten Satzteiles deutlich ausführt (les puissances se consulteront entre elles), während die andern Mitglieder der Vereinten Nationen nur zur Beratung herbeigezogen werden, wenn sich dafür eine Notwendigkeit bemerkbar macht (quand le besoin s'en fera sentir). Eine Notwendigkeit zur Beiziehung der Sekundärmächte wird sich jedesmal ergeben, wenn in einem Konflikt, der Friede und Sicherheit gefährdet, eine dieser Mächte durch ihre geographische Lage oder die politische Spannungsweite des Konfliktes direkt am Streitfall beteiligt ist. [10]) Damit ist der ganze Fragenkomplex der Gleichheit wieder aufgeworfen und wenigstens in der allgemeinen Formulierung eine Lösung in der Art ins Auge gefasst, wie sie sich aus den Erfahrungen des VBes auf diesem Feld ergeben hat. [11])

Diese schon ziemlich konkreten Aeusserungen im Hinblick auf die Schaffung einer internationalen Organisation werden auf der Konferenz von Teheran [12]) nicht weiter berührt. Es wird dort in der Hauptstadt

---

[7]) Vergl. z. B. das Buch von Emery Reves: The anatomy of peace. New-York 1945.

[8]) Die entsprechende Stelle lautet: „Qu'elles (Les 4 puissances) reconnaissent la nécessité d'établir aussitôt que possible une organisation internationale générale, fondée sur le principe d'une égale souveraineté de tous les Etats pacifiques, organisation dont pourront être membres tous les Etats pacifiques, grands et petits, afin d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales." T. et D. I. 14.

[9]) Eine ähnliche, wenn auch etwas abgeschwächte Unterscheidung, findet sich in Punkt sieben der gleichen Erklärung, der von der Rüstungskontrolle in der Nachkriegszeit spricht. T. et D. I. 14.

[10]) Bourquin formuliert folgendermassen: „Fragen, „qui intéressent particulièrement un Etat déterminé, qui affectent sa situation personnelle." Vergl.: Bourquin: Nouvelle SdN., 32/33.

[11]) Vergl. dazu die Ausführungen in Kap. II. § 6. Die Erfahrungen des Völkerbundes in Rücksicht auf die Beziehungen der Grossmächte zu den andern Staaten innerhalb einer Organisation der Völkergemeinschaft.

[12]) Die Konferenz von Teheran vereinigte vom 26. November bis am 2. Dezember 1943 Marschall Stalin, Präsident Roosevelt und Premier-Minister Churchill.

des Iran nur die höchste Verantwortung bestätigt, die gerade auf die von den Konferenzteilnehmern vertretenen Mächte zur Erhaltung des Friedens falle. [13])

Die Vertreter der Vereinigten Staaten von Amerika, von Grossbritannien, der Sowiet-Union und später auch von China [14]) versammelten sich vom 21. August bis zum 7. Oktober 1944 in Dumbarton Oaks, um gemäss dem Beschluss der Moskauer-Konferenz die Vorschläge zur Schaffung einer internationalen Organisation niederzulegen. [15]) Drei Grossmächte sind somit die hauptsächlichsten Autoren [16]) des Planes von Dumbarton Oaks. Keine Mittel- oder Klein-Macht war zugegen, um wider den natürlichen Hang der Grossmächte zur Hegemonie die These der Gleichheit zu verfechten. Anderseits hatten die anwesenden Spezialisten der internationalen Fragen die Erfahrungen des VBes gründlich studiert und bemühten sich, die Fehler dieser Organisation zu vermeiden und ihre Lücken zu füllen. [17])

Sicher hielten sich die Konferenzteilnehmer den verfehlten Versuch des VBes einer allzu grossen Assimilation der Kleinstaaten an die Grossmächte vor Augen, um eine geschmeidigere Form der Zusammenarbeit zwischen den beiden Staatengruppen zu suchen. Die Erfahrungen des VBes, die in gewissen Sektoren des internationalen Lebens eher zugunsten einer hierarchischen Ordnung sprechen, konnten in diesem Zusammenhang nicht übergangen werden.

Historische, psychologische, technische Faktoren und die ausschliessliche Anwesenheit von Grossmächten begünstigten somit die Tendenz zur Hegemonie. War man am Vorabend einer neuen Heiligen Allianz? Würden die Grossmächte ein neues, diesmal nicht nur europäisches, sondern ein weltumfassendes Direktorium schaffen mit der ganzen, rigorosen Ausschliesslichkeit des Concert Européen? [18])

---

[13]) Vergl.: T. et D. I. 19: „La conférence de Téhéran."

[14]) Die Konferenz gliederte sich in zwei zeitliche Abschnitte. Zuerst verhandelte die Sowiet-Union allein mit den beiden angelsächsischen Mächten. Nachher führten die beiden angelsächsischen Mächte eine Sonderverhandlung mit China. Diese Komplikation ergab sich aus dem Umstand, dass sich die Sowiet-Union mit Japan nicht im Kriegszustand befand.
China tritt bei all diesen Vorbereitungen mit grosser Zurückhaltung auf. Gascuel, 15, schreibt zur Rolle Chinas: „La Chine a été un peu un comparse, un comparse intelligent et compréhensif, prêt à faciliter habilement toutes les transaction mais que les problèmes, au fond, n'intéressaient peu, sauf intellectuellement, mis à part certains cas particuliers."

[15]) Vergl.: Dupuy, 15.

[16]) Guggenheim weist darauf hin, wie im Gegensatz zum vergangenen Weltkrieg wenig konkrete Pläne für eine internationale Organisation an die Oeffentlichkeit traten, sondern das Interesse für diese Fragen vielmehr im Studium allgemeiner Prinzipien als homogene Basis einer neuen Ordnung zutage tritt. (Atlantik-Charta) Vergl.: Guggenheim: Organisation, 38.
Eine Ausnahme machen eher die angelsächsischen Länder, vor allem Amerika, wo Projekte auflagen, so der „Plan der 200 amerikanischen Juristen und Publizisten, veröffentlicht durch W. E. Rappard in Friedenswarte 1944, Heft 2/3, p. 123—140.

[17]) Vergl.: Dupuy, 5.

[18]) Es fehlte nicht an Stimmen, die aus dem verfehlten VB-Experiment radikale Folgerungen zogen. So schreibt Brugière: „L'égalité des Nations, chère à la

Durchgeht man den Text des Planes von Dumbarton Oaks, so kann man bald feststellen, dass sich das Projekt im Rahmen jener Möglichkeiten hält, wie sie von einsichtigen Autoren nach dem Scheitern des VBes herausgearbeitet wurden. [19])

Der Plan ist in groben Zügen [20]) nach dem Modell des VBes gearbeitet mit bemerkenswerten Aenderungen in der Zuständigkeit und in der Kompetenzausscheidung. Er sieht wie der Covenant eine General-Versammlung vor mit bedeutend beschränkteren Kompetenzen. Die Einstimmigkeitsregel ist ersetzt durch ein einfaches oder qualifiziertes Mehrheitsprinzip der anwesenden und stimmenden Mitglieder.

Als Herzstück der in Dumbarton Oaks vorgesehenen Organisation muss unzweifelhaft der Sicherheitsrat angesprochen werden, ein Organ, das Aehnlichkeit hat mit dem ursprünglich vorgesehenen VBR. Es setzt sich zusammen aus 11 Mitgliedern, von denen 5 einen ständigen Sitz erhielten, nämlich die USA, Grossbritannien, die URSS, China und, wie sich der Text ausdrückt, „in due course", Frankreich. [21]) Damit ist der Kreis der heutigen Grossmächte bereits geschlossen. Zu den 5 Grossmächten mit ständigem Sitz gesellen sich 6 Vertreter der Mittel- und Kleinstaaten mit nichtständigem Sitz, die von der Generalversammlung für die Zeitdauer von je zwei Jahren gewählt werden, wobei drei aus ihnen sich jedes Jahr zurückziehen. Die Ausscheidenden sind nicht unmittelbar wieder wählbar.

Damit haben sich die Vertreter der Grossmächte in Dumbarton Oaks grosszügiger gezeigt, als die Schöpfer des VBPaktes im Hotel Crillon in Paris. Die Grossmächte haben im Pakt nicht nur kein Monopol inne, indem ein Verhältnis von 5 zu 6 zwischen Grossmächten einerseits, Mittel- und Klein-Staaten anderseits im Plan vorgesehen ist. [22])

Dass bei dieser Zusammensetzung des Sicherheitsrates die Abstimmungsfrage von entscheidender Bedeutung ist, springt in die Augen. Dieses äusserst schwierige Problem erfuhr denn auch in Dumbarton Oaks keine Lösung und der Plan enthält hier eine bedeutsame Lücke.

Wesentliche Unterschiede zum VBPakt ergeben sich in der Kompetenzausscheidung zwischen SRat und GV. Sozusagen das ganze Problem der kollektiven Sicherheit gehört in die Kompetenzsphäre des SRates. [23]) In

---

SdN, n'est qu'une égalité juridique, une théorie bonne peutêtre pour une communauté internationale parfaitement organisée — — C'est une conception qu'il faut totalement abandonner —."
Vergl.: Brugière: Sécurité collective, 254.

[19]) Vergl. dazu die unter Kap. II. § 6 in den Fussnoten angegebene Literatur. Siehe auch das sehr instruktive Buch: Viscount Cecil: A great experiment. New-York 1941.

[20]) Es kann sich hier nicht darum handeln, eingehend den Plan von Dumbarton Oaks zu würdigen, was weit über das gestellte Problem hinausginge, sondern nur bei den verschiedenen Stufen der Ausarbeitung den Einfluss der Mächte zu überprüfen.

[21]) Vergl. den Text in Friedenswarte 1944 Heft 6, p. 437—453. Die Stelle findet sich in Chapter VI. Section A. p. 442.

[22]) Vergl.: Bourquin: Nouvelle SdN, 42: „Dumbarton Oaks a le geste plus large."

[23]) So lautet Chapter VI. Section B § 1: „In order to ensure prompt and effective action by the Organisation, Members of the organisation should by the Charter confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security and should agree that in carrying out these duties under this responsibility it should act on their behalf." Friedenswarte 1944 No. 6, p. 442.

diesem politischen Flügel der internationalen Organisation wurde die Erfahrung des VB [24]) weitgehend berücksichtigt und die Stellung der Grossmächte gewinnt hier durch die umfassende und privilegierte Zuständigkeit [25]) des SRates eine ungemein schärfere Accentuierung als im entsprechenden VBOrgan.

Gerechterweise muss aber an diese Betrachtung der Hegemonie der Grossmächte auf dem politischen Flügel sofort die originelle, völlig anders geartete Regelung geknüpft werden, die der Plan der Grossmächte dem wirtschaftlichen und sozialen Sektor der internationalen Organisation zuteil werden liessen. Bourquin weist darauf hin, welche kümmerliche Lösung dieser ungeheure Fragenkomplex in Art. 23 des Covenant erhalten hatte, der das ganze Problem den vielmehr politisch orientierten Organen des VBes, der Generalversammlung und dem Rat zuschob. [26]) Es war diese eine der vielen schematischen Einförmigkeiten, an denen der VBPakt während seiner ganzen Geltungsdauer gelitten hat.

Dumbarton Oaks sieht die Schaffung eines eigenen Wirtschafts- und Sozial-Rates vor, [27]) bestehend aus 18 Mitgliedern, die von der GV für eine Periode von jeweils drei Jahren gewählt werden. Auf diesem wirtschaftlichen und sozialen Gebiet lässt sich im gesamten Text auch nicht das geringste Privileg der Grossmächte erkennen. Nicht einmal ihre Wahl in den Wirtschaftsrat ist rechtlich vorgesehen, [28]) sondern dem Belieben der GV überlassen. Auch wenn sämtliche Grossmächte im Wirtschaftsrat vertreten sind, so verfügen sie dort höchstens über 5 Stimmen gegenüber den 13 Stimmen der Vertreter der Nichtgrossmächte. Durch diese Differenzierung der Organe gelingt es dem Plan von Dumbarton Oaks die Privilegien der Grossmächte auf jenes Gebiet zu beschränken, wo ihre Verantwortung am grössten ist, auf das politische Gebiet der internationalen Zusammenarbeit.

Als weitere Organe sieht der Plan den internationalen Gerichtshof vor und ein ständiges Sekretariat wie der VBpakt.

Der Plan von Dumbarton Oaks ist kein rechtlicher Text. Er war von den Grossmächten gedacht als Diskussionsbasis, um einer bedeutenderen Konferenz mit besserer Repräsentation vorgelegt zu werden. Auch darf nicht vergessen werden, dass die Konferenz während den grössten Kriegs-

---

[24]) Nicht umsonst hatte die Assimilation der Kleinstaaten und Grossmächte beim Sanktionenparagraph, dem Rückgrat der kollektiven Sicherheit, am entschiedensten versagt.
Vergl.: Kap. II. § 6: Die Erfahrungen des Völkerbundes in Rücksicht auf die Beziehungen der Grossmächte zu den andern Staaten innerhalb einer Organisation der Völkergemeinschaft.

[25]) Vergl.: Brugière: Sécurité collective, 291: „Le conseil en effet doit créer et garantir la sécurité collective, à l'abri de laquelle l'Assemblée pourra organiser la coopération internationale."

[26]) Bourquin: Nouvelle SdN, 53.

[27]) Vergl.: Chapter IX. Arrangements for International Economic and Social Cooperation.
Friedenswarte 1944 Heft 6. p. 449.

[28]) Bourquin bemerkt dazu: „Les grandes Puissances ne sont même pas assurées d'être comprises parmi les élues. On doit évidemment présumer que l'Assemblée aura la sagesse de les y inclure: mais juridiquement rien ne l'oblige à le faire." Bourquin: Nouvelle SdN, 40 ff.

anstrengungen stattfand, wodurch die Probleme der kollektiven Sicherheit durch die blutigen Ereignisse in den Vordergrund gerückt wurden, während die Fragen der friedlichen Zusammenarbeit eher in den Hintergrund traten.

Trotz seiner Ausführlichkeit im Vergleich zum VBpakt enthält der Plan Lücken. Es wurde bereits erwähnt, dass über die Abstimmungsfrage im Sicherheitsrat keine Einigung erzielt werden konnte. Die Frage der Kolonien war nicht einmal gestreift worden.

Trotz dieser Lücken ist der Plan von ganz ausserordentlicher Bedeutung. Er stellt den „höchstentwickelten Nenner des gemeinsamen Gedankengutes dar, der die vier Grossmächte bindet". [29]) Auf eine internationale Organisation im Sinne von Dumbarton Oaks wollten sich die grossen Mächte verpflichten. Diese Tatsache muss immer wieder gewürdigt werden im Lichte der Erfahrung, dass eine Organisation der Völkergemeinschaft überhaupt nur lebensfähig ist, wenn sie auf die aktive Mitarbeit der Grossmächte zählen kann und dadurch die führenden Kräfte der Weltpolitik in ihrem Dienst vereinigt.

II. Die Konferenz von Yalta

Da sich der Krieg in Europa dem Ende näherte, versammelten sich der englische Premier-Minister Churchill, der Präsident der Vereinigten Staaten von Nordamerika und Marschall Stalin vom 5. bis 12. Februar 1945 in Yalta auf der Krimhalbinsel, um die Probleme, die sich aus der voraussehbaren Niederlage Deutschlands ergaben, zu besprechen. Auf der Tagesordnung stand auch der Abstimmungsmodus im SRat. Ueber diese Frage konnte die Krimkonferenz eine Einigung erzielen. Jedoch wurde nicht der Text des Beschlusses veröffentlicht, sondern das Schlusscommuniqué von Yalta sprach sich nur dahin aus, dass sich die drei Grossmächte über diese Frage einigen konnten. [30]) Diese Zweideutigkeit hat jedenfalls dazu beigetragen, die Befürchtungen der kleinen Staaten wach zu halten.

Der Wortlaut des Entschlusses der Krimkonferenz wurde dann in den Plan von Dumbarton Oaks aufgenommen und bildet dort die Sektion C des Kapitels VI., das sich mit dem SRat befasst. Den Konferenzteilnehmern [31]) stellte sich ursprünglich die Frage, ob in einem Fall, wo wirtschaftliche oder militärische Sanktionen ergriffen werden sollten, im SRat die Einstimmigkeit oder das Mehrheitsprinzip gelten sollte. Sicher war Russland für das Einstimmigkeitsprinzip. Die erbitterte Verteidigung der Einstimmigkeit durch die Sowiet-Vertreter auf der Konferenz von San Franzisco beweist dies zur Genüge. Auch die Kommentare in der russi-

[29]) Nach einem Wort von M. Stettinius jr. an der Eröffnungssitzung der Konferenz von San Franzisco, zitiert von Dupuy, 30.

[30]) Vergl.: den Wortlaut des Communiqué in T. et D. I. 40.

[31]) Yalta hatte neun Monate Vorbereitung gekostet. Mehr als 600 Experten nahmen an der Konferenz teil.
Vergl.: Dupuy, 12.

schen Presse gingen eindeutig in dieser Richtung. [32]) Brugière behauptet, die USA seien Anhänger des Mehrheitsprinzips gewesen. [33]) Doch ist diese Behauptung wenig wahrscheinlich. Wie hätte es ein amerikanischer Präsident wagen können, nach den Erfahrungen Wilsons die Souveränität Amerikas den Risiken eines Mehrheitsbeschlusses auszusetzen? [34]) Eine Charta, die die Verpflichtung eingeschlossen hätte, dass Amerika mobilisieren und alle seine Kräfte in einen Krieg werfen sollte, der gegen seinen Willen ausgelöst worden wäre, würde kaum jemals die Ratifikation des amerikanischen Senates erhalten haben, selbst wenn man annimmt, dass der zweite Weltkrieg die isolationistischen Strömungen weitgehend eingedämmt habe. Eher ist anzunehmen, dass die USA eine differenzierte Anwendung des Veto-Rechtes vorsahen, etwa in dem Sinne, wie sich das „Projèt d'amendement du Gouvernement Français [35]) ausdrückt, dass nur die eigentlichen Entscheidungen dem Veto-Recht unterständen, nicht aber die Empfehlungen. [36]) Im allgemeinen wird die endgültige Entscheidung von Yalta doch dem mit mehr oder weniger grosser Schärfe vorgetragenen Willen aller drei Grossmächte entsprochen haben.

In ziemlich einförmiger Art wird für alle Beschlüsse des SRates die Einstimmigkeit der Grossmächte [37]) verlangt. Ausgenommen sind die reinen Prozessentscheidungen, die mit einem Mehr von 7 Stimmen gefasst werden können. Ausgenommen sind ferner alle Entscheidungen, die der friedlichen Beilegung einer internationalen Streitigkeit gelten (Kap. VIII. Sektion A des Planes von Dumbarton Oaks), in dem Sinne, dass die Parteien bei einem solchen Streit von der Abstimmung ausgeschlossen sind, womit natürlich das Einstimmigkeitsprinzip ausser Kraft gesetzt ist. [38])

Die Ergänzung des Planes von Dumbarton Oaks, die Yalta brachte, ist von äusserst weittragender Bedeutung. Kombiniert man die Betrachtung des Abstimmungsmodus mit einem Ueberblick über die Kompetenzen des SRates, wundert man sich nicht weiter, dass dieser Beschluss der Krimkonferenz immer mehr in den Mittelpunkt aller Diskussionen um die Charta rückte.

---

[32]) Vergl. die Ausführungen von Prof. Korovine in der Izvestia vom 15. März 1945: „Etant donné qu'il existe des nations agresseurs, un droit international basé sur des réalités et non sur des chimères, peut être garanti aux Etats faibles, non pas en appliquant des „égalités" juridiques, qui se sont montrées d'une innefficacité flagrante, mais en chargeant les grandes nations attachées aux principes de liberté, d'assurer le maintien de l'ordre. Il est normal que pour s'acquitter des devoirs internationaux qui leur incombent, les grands Etats démocratiques, — jouissent des choix et des moyens nécessaires à la réalisation de cette noble entreprise."
Zitiert von Brugière: Sécurité collective, 255.

[33]) Brugière: Sécurité collective, 294.

[34]) Vergl.: Maurois, 502.

[35]) Vergl.: Note du Gouvernement Français et Projèt d'amendements, publiziert in T. et D. I. 98.

[36]) T. et D. I. 104.

[37]) Das Veto-Recht in seiner Bedeutung und in seinen Folgen wird ausdrücklich behandelt im Zusammenhang mit dem definitiven Text der Charta in Kap. III. § 8. Abschnitt C.

[38]) Nach Dupuy hat diese letzte Bestimmung nochmals Gelegenheit zu langen Diskussionen an der Konferenz von San Franzisco gegeben, wo die Sowiet-Vertreter sich sehr lange gegen diesen Einbruch in das Veto-Recht zur Wehr setzten. Vergl.: Dupuy, 40.

In Yalta einigten sich die drei Mächte ferner dahin, auf den 25. April 1945 eine Konferenz der Vereinten Nationen nach San Franzisco in den USA einzuladen, um den Text der Charta der Vereinten Nationen definitiv festzulegen. [39]) Hier tauchte nun eine Schwierigkeit auf. Dumbarton Oaks hatte 5 Grossmächte mit ständigem Sitz im SRat vorgesehen, Frankreich allerdings mit einer zeitlichen Einschränkung. Die drei Konferenzmächte von Yalta konnten nun nicht das Risiko auf sich nehmen, dass eine der 5 Grossmächte sich an die Spitze des Widerstandes stellen würde, [40]) der von Seiten der kleinen Staaten gegen den Abstimmungsmodus im SRat zu erwarten war. Es handelte sich vielmehr darum, die zwei Grossmächte mit ständigem Sitz im SRat, die an der Krimkonferenz nicht teilgenommen hatten, auf die Abmachungen von Yalta zu verpflichten. Diese Absicht kommt mindestens im Schlussbericht der Konferenz zum Ausdruck. [41])

Russland, England und Amerika einigten sich auf die bestechende Formel, China und Frankreich sich dadurch zu verpflichten, dass man ihnen die Ehre erwies, in San Francisco zusammen mit den Konferenzmächten von Yalta als einladende Mächte aufzutreten. Natürlich hätte dieser Titel eine gewisse Verpflichtung auf die angelsächsisch-russischen Vorschläge von Dumbarton Oaks und Yalta mit eingeschlossen. Während China diese Vorschäge annahm, behielt sich Frankreich seine Handlungsfreiheit vor und wollte den Plan der drei Grossmächte nicht als Fundament der künftigen Charta annehmen, sondern nur als einfachen Diskussionsbeitrag an der Konferenz von San Franzisco. In diesem Sinne arbeitete die französische Regierung auch ein Memorandum aus mit zahlreichen und substantiellen Ergänzungs- und Abänderungsvorschlägen, die sich z. B. auch auf den Abstimmungsmodus im SRat bezogen. [42]) Das Studium dieser Vorschläge verlangte aber viel Zeit und da sich der Zeitpunkt der Konferenz-

---

[39]) Vergl. den Wortlaut des Beschlusses in T. et D. I. 43.

[40]) Diese Versuchung scheint mindestens für Frankreich, das weder in Dumbarton Oaks noch in Yalta vertreten war, gross gewesen zu sein. Als nach Veröffentlichung des Projektes am 9. Oktober 1944 eine Studienkommission eingesetzt wurde zur Ueberprüfung und zur Stellungnahme Frankreichs, begann der französische Aussenminister Bidault seine Rede zum Arbeitsbeginn dieser Kommission folgendermassen (29. Dez. 1944): „A qui doivent incomber la responsabilité et le pouvoir de maintenir la paix? Nous répondons: à tous. Il ne s'agit pas de dédaigner le concours des nations dites petites, ou prétendues secondaires: La justice exige qu'elles soient associées à la victoire parce qu'elles ont souffert et lutté; le sens des réalités commande qu'elles ne soient pas écartées de l'organisation du système de sécurité, car la paix est indivisible". Zitiert von Dupuy, 8.
Wenn auch in der gleichen Rede die besonderen Verantwortlichkeiten der Grossmächte hervorgehoben werden, so unterscheidet sich der Ton doch fühlbar von den Ausführungen, wie sie etwa der zitierte Artikel der Izvestia vom 15. März 1945 enthielt.

[41]) Nach dem Beschluss, eine Konferenz nach San Franzisco einzuladen, werden im Schlussbericht spezielle Verhandlungen mit Frankreich und China ins Auge gefasst: „Aussitôt que les échanges de vue avec la Chine et avec la France seront terminés, le Texte des propositions retenues pour le mode de votation sera publié. T. et D. I. 43.

[42]) Vergl.: Note der französischen Regierung vom 21. März 1945 an die Gesandtschaft der Vereinigten Staaten in Paris. (Note du Gouvernement Français et projèt d'amendements) T. et D. I. 95.

Eröffnung in San Franzisco näherte, bat die Regierung der Vereinigten Staaten die französische Regierung, ihre Note mit den Aenderungsvorschlägen vom 21. März 1945 einfach zurückzuziehen. Frankreich zog es aber vor, seine Handlungsfreiheit zu bewahren und verzichtete auf die Ehre, unter die einladenden Mächte gezählt zu werden. [43]) Diese Haltung scheint einige Verwirrung gestiftet zu haben im Hinblick auf den Status Frankreichs als Grossmacht. Grundsätzlich scheint die Stellung Frankreichs als Grossmacht nie bestritten worden zu sein, war ja schon in Dumbarton Oaks Frankreich als ständiges Mitglied im SRat vorgesehen, allerdings mit der Einschränkung „In due course". Diese zeitliche Zurücksetzung Frankreichs muss aus seiner Lage erklärt werden, da dieses Land bis zu einer relativ späten Kriegsphase vom Feind besetzt war und so gar nicht die materiellen Voraussetzungen erfüllte, um als Grossmacht aufzutreten. [44]) Jedoch ist die Meinung Brugière's wohl unrichtig, der behauptet, Frankreich sei in Yalta nicht als Grossmacht angesehen worden. [45]) Die Verhandlungen, die man an der Krimkonferenz mit Frankreich anzuknüpfen beschloss, um diesem Land den Titel „Puissance invitante" zu verleihen, beweisen zur Genüge, dass seine Stellung bereits dort feststand. [46]) Gleich von Anfang an wurde denn auch die französische Sprache als mit der englischen gleichberechtigte Arbeitssprache in San Franzisco zugelassen. Vom 15. Mai 1945 an nahm Frankreich an den Sitzungen der bisherigen „Grossen Vier" als gleichberechtigte Grossmacht teil. [47]) Damit war der Kreis der Grossmächte geschlossen. [48])

III. Die Konferenz von San Franzisco

Trotz des am 12. April 1945 erfolgten Todes von F. D. Roosevelt, des grössten Vorkämpfers der neuen Charta, wurde die Konferenz am vorgesehenen Tage, dem 25. April, eröffnet. Alle Staaten, die die Deklaration der Vereinten Nationen vom 1. Januar 1942 unterzeichnet hatten, waren

---

[43]) Vergl.: Dupuy, 11.

[44]) Frankreich hatte im Zeitpunkt der Yalta-Konferenz nur eine provisorische Regierung, die nicht als der eigentliche Ausdruck des Volkswillens gelten konnte. Das notorisch gespannte persönliche Verhältnis zwischen dem Chef der französischen Regierung, General de Gaulle und Präsident Roosevelt förderte die Aufnahme Frankreichs auch nicht.

[45]) Brugière: Sécurité collective, 295. Fussnote 10.

[46]) Gascuel, 15, präzisiert Frankreichs Stellung folgendermassen: „Quant à la France, contrairement à ce que beaucoup pensent, dès San Francisco, elle a occupé sa place et cette place s'est révélée et se révèle toujours plus importante. Si, industriellement, politiquement, son prestige n'est plus, de loin, ce qu'il était, intellectuellement il n'a rien perdu de sa valeur."
Wie auch aus dem Text hervorgeht, scheinen hier bei der Beurteilung Frankreichs als Grossmacht im Gegensatz zur bisherigen Praxis nicht nur materielle Elemente mitgespielt zu haben. Vergl. zum Begriff der Grossmacht: Markus, 35 ff.

[47]) An diesem Tage wurde an der Konferenz von San Francisco auf Vorschlag Kanadas die Einschränkung „In due course" fallen gelassen und Frankreich bedingungslos als ständiges Mitglied des SRates anerkannt. Man kann natürlich in diesem Vorkommnis erst die de iure Anerkennung Frankreichs als Grossmacht erblicken.

[48]) Die Charta der Vereinten Nationen sieht im Gegensatz zu Art. 4 Abs. 2 des VBPaktes keine Erweiterung des SRates vor.

eingeladen, um auf der Basis der Vorschläge von Dumbarton Oaks das Statut der neuen internationalen Organisation für Frieden und Sicherheit definitiv zu bereinigen. Bis zum Konferenzbeginn hatten 46 Staaten [49]) die Erklärung der Vereinten Nationen unterzeichnet und die Vertreter aller dieser Staaten fanden sich in San Franzisco zur feierlichen Eröffnungsversammlung ein, die am 25. April im „Opera-House" stattfand. Sie wurde präsidiert von Edward R. Stettinius jr., dem Sekretär des Staatsdepartements der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika.

Als Vorfrage stellte sich bald die Zulassung neuer Mitglieder zur Konferenz. In der Vollversammlung vom 30. April wurden ohne Diskussion zugelassen:

Die sozialistische Sowiet-Republik Weissrussland,
Die sozialistische Sowiet-Republik Ukraine.

Grössere Wellen warf die Diskussion um die Zulassung der Republik Argentinien, deren Aufnahme Russland nicht zustimmte wegen der Führung der innern und äussern Politik, die den Grundsätzen der Charta nicht entspreche. Russland versuchte die Zustimmung zur Aufnahme Argentiniens von der Bedingung abhängig zu machen, dass auch Polen die Teilnahme an der Konferenz nicht verweigert werde, was hingegen die Angel-Sachsen nicht zuliessen. Argentinien fand die Unterstützung der südamerikanischen Republiken und der Vereinigten Staaten von Nordamerika und die Abstimmung ergab ein überwältigendes Mehr für die Zulassung Argentiniens.

Polen hingegen blieb trotz der eifrigen Unterstützung Russlands der Zutritt zur Versammlung verwehrt, da die Angel-Sachsen die damalige polnische Regierung nicht als genügend repräsentativ betrachteten und die Neuorganisierung der provisorischen polnischen Regierung auf demokratischer Basis, wie sie in Yalta beschlossen worden war, [50]) überhaupt noch nicht stattgefunden hatte.

Schliesslich wurde am 5. Juni noch Dänemark einstimmig als Konferenzmitglied aufgenommen. 50 Staaten waren somit an der endgültigen Ausarbeitung des Textes der Charta beteiligt. Dabei muss nicht ausser Acht gelassen werden, dass das am Anfang angenommene Reglement für die Aufnahme jeden Artikels und jedes Abänderungsvorschlages eine Zwei-Drittel-Mehrheit der anwesenden Mitglieder vorsah. Eine entschlos-

---

[49]) In alphabetischer Reihenfolge aufgeführt waren dies die Vertreter folgender Staaten:
Arabie Séoudite, Australie, Belgique, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Chine, Colombie, Costa-Rica, Cuba, Equateur, Egypte, Etats-Unis d'Amérique, Ethiopie, France, Grande-Bretagne, Grèce, Guatémala, Haiti, Honduras, Indes, Iran, Irak, Liban, Libéria, Luxembourg, Mexique, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Norvège, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, République Dominicaine, San Salvador, Syrie, Tchécoslovaquie, Turquie, Union Sud-Africaine, Union des Républiques Soviètiques Socialistes, Uruguay, Vénézuela, Yougoslavie.

[50]) Vergl. den Schlussbericht von Yalta, der unter dem Titel „Polen" unter anderm folgendes aussagt:
„Le gouvernement provisoire, qui fonctionne actuellement dans ce pays doit donc être réorganisé sur une base démocratique plus large, de façon à inclure les chefs démocratiques résidant en Pologne et ceux, qui se trouvent à l'étranger." T. et D. I. Accord de Yalta p. 45/46.

sene Minderheit von 17 Stimmen konnte somit einen entscheidenden Einfluss auf die Konferenzarbeiten ausüben. [51])

Um bei einer so zahlreichen Beschickung der Konferenz überhaupt an ein Ziel zu gelangen, mussten einzelne Kommissionen mit genau umgrenzten Kompetenzen geschaffen werden, die die jeweiligen Teilstücke des Planes von Dumbarton Oaks mit den entsprechenden Abänderungsvorschlägen studierten.

Zwei Komitees leiteten die Gesamtorganisation der Arbeiten:

1. Das Direktionskomitee, zusammengesetzt aus den Präsidenten aller Delegationen. Es überprüfte in erster Linie sämtliche Prozedur-Fragen. Als Abstimmungsmodus für Prozedur-Fragen galt die einfache Mehrheit.
2. Ein Exekutiv-Komitee, zusammengesetzt aus den Delegations-Präsidenten der einladenden Mächte, sowie den Präsidenten der Delegationen Australiens, Brasiliens, Canadas, Chiles, Frankreichs, des Iran, Mexikos, der Niederlande, der Tschechoslowakei und Yugoslawiens.
   Hauptaufgabe war die Vorbereitung von Empfehlungen für das Direktionskomitee, die in Erwägung gezogen werden konnten. Zum Exekutiv-Komitee gesellte sich gegen Ende der Konferenz das Koordinationskomitee mit gleicher Besetzung, das die Aufgabe hatte, die von den verschiedenen Kommissionen angenommenen Texte in Einklang zu bringen.

Unter der Leitung dieser zwei Komitees arbeiteten 4 Kommissionen, die sich alle mit dem eigentlichen Text der Charta beschäftigten. Jede dieser Kommissionen bekam einen bestimmten Teil der Vorschläge von Dumbarton Oaks zum Studium [52]) mit der Aufgabe, zu Handen der Vollversammlung definitive Textvorschläge unter Berücksichtigung der eingegangenen Abänderungs-Vorschläge zu unterbreiten. Zu diesem Zweck teilten sich die Kommissionen in einzelne technische Komitees. Im Rah-

---

[51]) Vergl.: Davis, 3.

[52]) So hatte die erste Kommission die Aufgabe, die allgemeinen Bestimmungen des Planes von Dumbarton Oaks zu studieren. Sie teilte sich in zwei technische Komitees:
Komitee 1: Präambel, Ziele und Prinzipien,
Komitee 2: Aufnahme-Bestimmungen, hauptsächliche Organe, Vorgehen bei Abänderungsvorschlägen, ständiges Sekretariat.
Zweite Kommission. Kompetenz: Alles, was mit der Regelung der Generalversammlung zusammenhängt. 4 technische Komitees:
Komitee 1: Organisation und Prozedur,
Komitee 2: Politische und Sicherheitskompetenzen,
Komitee 3: Wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit,
Komitee 4: System des Treuhandschaftsrates.
Dritte Kommission. Kompetenz: Der Sicherheitsrat. 4 technische Komitees:
Komitee 1: Organisation der Prozedur,
Komitee 2: Friedliche Regelung internationaler Konflikte,
Komitee 3: Zwangsmassnahmen,
Komitee 4: Regionalpakte.
Vierte Kommission: Kompetenz: Richterliche Organe. Zwei technische Komitees:
Komitee 1: Internationaler Gerichtshof.
Komitee 2: Eine Reihe iuristischer Fragen im Zusammenhang mit der effektiven Wirksamkeit der zukünftigen, internationalen Organisation und deren Ratifizierung.

men dieser Komitees wurde die eigentliche Arbeit geleistet. Hier stiessen die einzelnen Thesen aufeinander, standen sich gegenüber, feilten sich ab, bis eine Uebereinstimmung erzielt wurde. Die Kommissionen koordinierten die Arbeiten der technischen Komitees, um der Vollversammlung fertige Vorschläge zu machen. Für alle Abstimmungen über materielle Fragen galt als Regel die Zweidrittels-Mehrheit der anwesenden und stimmenden Delegationen.

Bei aller Verästelung der Konferenz in technische Komitees besass aber die Vollversammlung die oberste Gewalt. Sie sprach sich entscheidend aus über sämtliche Konferenzakte. Auch hier galt, dass alle Bestimmungen der Charta mit Zweidrittels-Mehrheit angenommen werden mussten, um Geltung zu erlangen. Damit waren rechtliche Bedingungen geschaffen, die allen Staaten erlaubten, in voller rechtlicher Gleichheit an der Ausarbeitung der Charta teilzunehmen. Wie weit aber der Einfluss der Grossmächte erhalten blieb durch die Tatsache, dass ihre Vorschläge von Dumbarton Oaks und Yalta als Ausgangspunkt jeglicher Diskussion galten, zeigt am besten ein Vergleich zwischen dem endgültigen Text der Charta und den Vorschlägen von Dumbarton Oaks. Dass dieser Einfluss aber im erlaubten politischen Rahmen blieb, zeigen die demokratischen Arbeitsbedingungen in der rechtlichen Organisation der Konferenz von San Franzisco.

B. VERGLEICH DES PROJEKTES DER GROSSMÄCHTE MIT DEM DEFINITIVEN TEXT DER CHARTA

> But it seems necessary, that every citizen of the world should realise equally clearly that, whether there is such a scheme or not, nothing will help the world, if the great powers are not in agreement, and they were certainly right in having this consideration constantly in their mind when working out the Dumbarton Oak's Plan. (Aus dem holländischen Memorandum zu den Vorschlägen von Dumbarton Oaks).

Nach der Veröffentlichung der Pläne von Dumbarton Oaks und Yalta waren die Vereinten Nationen eingeladen worden, ihre Abänderungsvorschläge auf den 1. Mai 1945 beim amerikanischen Staatsdepartement einzureichen. Die eingeladenen Mächte hatten von dieser Möglichkeit ausgiebig Gebrauch gemacht und die Konferenz sah sich gezwungen, sich mit rund 800 Aenderungs-Vorschlägen, Beobachtungen und Einfügungen auseinander zu setzen. [53]) Natürlich betrafen viele dieser Vorschläge die glei-

---

[53]) Vergl.: Dupuy, 30.

chen Objekte, sie mussten aber trotzdem zuerst klassiert und geordnet werden, um richtig den einzelnen Kommissionen übertragen zu werden, damit keine zeitraubenden Zweispurigkeiten in der Diskussion aufträten.

Schon die sehr grosse Zahl der vorgeschlagenen Aenderungen, wie der Abstimmungsmodus, hätten der Ueberzahl der Kleinstaaten erlaubt, das Projekt der Grossmächte in der Menge der Veränderungsvorschläge und der Stimmenmehrheit völlig ertrinken zu lassen.

Nun zeigt aber schon ein flüchtiger Ueberblick über den definitiven Text der Charta, dass die Vorschläge von Dumbarton Oaks wohl erweitert und ergänzt worden sind, in den grossen Zügen aber vollständig dem Basisprojekt treu geblieben sind. Aus den rechtlichen Bedingungen der Konferenz lässt sich diese Tatsache nicht rein erklären. Zweifellos waren sich sämtliche Delegationen bewusst, dass es sich nicht rein darum handelte, eine rechtlich einwandfreie Charta zu schaffen, sondern den Text so zu gestalten, dass er auch Aussicht habe, von den unterzeichneten Staaten ratifiziert zu werden. Vor allem musste darauf geachtet werden, dass San Franzisco nicht die unglücklichen Erfahrungen Wilsons [54]) mit dem amerikanischen Senat wiederholte und die Vereinigten Staaten der neuen Weltorganisation fern blieben. [55]) Die Haltung Russlands war insofern einfacher zu bestimmen, als die russische Delegation immer zuerst in Moskau anfragte, um auf Aenderungsvorschläge Antwort zu geben, und somit die Stellungnahme dieses Staates auf der Konferenz selber schon den Wert einer Ratifikation besass. [56])

Die Erfahrung des VBes, dass sämtliche Grossmächte einer wirksamen internationalen Organisation angehören müssen, anderseits die Tatsache, dass sich die Grossmächte gerade auf die Vorschläge von Dumbarton Oaks geeinigt hatten, mag als bestimmendste Gedankenverbindung über den Arbeiten der Konferenz gewaltet haben.

Auch darf nicht vergessen werden, dass im Zeitpunkt der Konferenz von San Franzisco in Europa bereits Waffenstillstand eingetreten war. Während in Dumbarton Oaks noch in erster Linie das Problem der Sicherheit und der Verteidigung gegen einen neuen Angriff im Vordergrund stand, war in San Franzisco der unmittelbare, psychologische Druck des Krieges gewichen und hatte einem freiern Ausblick auf die Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Zusammenarbeit, den Bestimmungen über

---

[54]) Es handelt sich um die Weigerung des amerikanischen Senates vom 19. März 1920 den Versailler-Vertrag und damit den Völkerbundspakt zu ratifizieren. Vergl.: Maurois, 502.

[55]) Natürlich zählte nicht nur die Ratifikation Amerikas. Aber sie gehörte doch zu den eindeutigsten Voraussetzungen eines Erfolges der neuen Organisation. Gascuel, 12 ff, schreibt dazu: „De plus en plus il apparait clairement que le sort du monde ne dépend pas de l'accord ou du désaccord de cinquante nations, ni de cinq — la conférence de Londres l'a montré — ni de quatre, ni même de trois, mais de deux seulement, des Etats-Unis et de la Russie. Disposant toutes deux d'une puissance énorme, toutes deux inhabiles encore aux jeux internationaux, toutes deux ignorantes leur force réelle, des points d'application de ces forces, elles ont en main la paix ou la guerre."

[56]) Dupuy schreibt dazu, dass die Uebereinkommen der Sowiet-Regierung viel weniger Gefahr liefen, wie man aus Erfahrung wisse, durch das Präsidium des obersten Sowiet nicht angenommen zu werden, als dies für die Akte der amerikanischen Regierung der Fall sei.
Vergl.: Dupuy, 31.

eroberte Gebiete, Kolonien, Mandate usw. Platz gemacht. In dieser Richtung werden wohl die meisten Aenderungen und Ergänzungen zu finden sein, während das politische Gebiet, dem in Dumbarton Oaks die ganze Aufmerksamkeit der Grossmächte gegolten hatte, kaum mehr einer gründlichen Revision unterzogen werden konnte. [57])

Schon aus den den eigentlichen Arbeiten der Konferenz vorausgehenden Erklärungen und Stellungnahmen einzelner Delegationen war zu entnehmen, dass sich die Sekundärmächte im Namen der Geichheit gegen die Hegemonie der Grossmächte zur Wehr setzen würden. [58]) Im Brennpunkt der Angriffe stand vor allem der Beschluss von Yalta über den Abstimmungsmodus im Sicherheitsrat. [59])

I. Die Entwicklung in der ersten Kommission [60])

Die erste Kommission hatte sich mit den allgemeinen Bestimmungen der Charta zu befassen.

Das erste technische Komitee dieser Kommission sah sich vor die Aufgabe gestellt, die Präambel, die Ziele und die Grundsätze der neuen Organisation festzulegen. Eine Präambel fehlte vollständig im Plan (Plan wird in diesem Zusammenhang verwendet als Abkürzung für den Ausdruck Plan von Dumbarton Oaks). Feldmarschall Smuts von der südafrikanischen Union unterbreitete dem Komitee einen Text, der nach Diskussion anderer Vorschläge beinahe Wort für Wort angenommen wurde, wobei besonders auf Verlangen der lateinamerikanischen Staaten [61]) noch Verweisungen auf die Gleichberechtigung der Männer und der Frauen, auf die Gerechtigkeit und auf die internationalen Vertragsverpflichtungen den Vorschlag von Smuts ergänzt hatten. Maurice Bourquin weist darauf

---

[57]) Vergl. dazu z. B. Gascuel, 11: „Le climat de la Conférence."

[58]) In diesem Sinne lauteten die Erklärungen des Führers der niederländischen Delegation M. Van Kleffens; mit besonderer Schärfe die Stellungnahme des Griechen Sofianopoulos.
Im gleichen Sinne sprachen auch der Belgier Paul Henri Spaak und vor allem auch der kanadische Premier M. Mackenzie King. Vergl.: Dupuy, 28.

[59]) Von den Krisen der Konferenz sprechend sagt Davis, sie hätten sich meistens auf die Hauptfrage des sog. Veto-Rechtes bezogen, das den Mächten mit ständigem Sitz im SRat erlaubt, die ganze Aktion der internationalen Organisation zu kontrollieren oder zu lähmen. Vergl.: Davis, 213.

[60]) Eine vollständige Angabe aller Unterschiede zwischen den beiden Texten würde dem Grundgedanken des Abschnittes widersprechen und ermüdend wirken. Um einen wirklichen Eindruck über die Einflussnahme der beiden Staatengruppen auf den Text der Charta zu gewähren, müssen die einzelnen Veränderungen zusammengefasst und als Gesamtheit dem Text von Dumbarton Oaks gegenüber gestellt werden. Veränderungen, die rein stilistisch sind, können wohl zu Diskussionen führen, bedeuten aber keine eigentliche Einflussnahme. Man muss bei dieser Betrachtung nicht vergessen, was Gascuel schreibt: „Les uns tenaient à un paragraphe, les autres à une phrase, ceux-ci à un mot et certains même à un point-virgule."
Vergl.: Gascuel, 10.

[61]) Bereits in der Erklärung von Mexiko vom 8. März 1945 hatten die lateinamerikanischen Staaten vorgeschlagen, die Grundsätze und Ziele der neuen Organisation in Rücksicht auf den Plan zu ergänzen und zu präzisieren.
Vergl.: T. et D. I. p. 51. Déclaration de Mexico (Chap. XXX de l'Acte final de la Conférence inter-américaine sur les problèmes de la guerre et de la paix).

hin, dass ganz allgemein die Charta sich dem Plan gegenüber auszeichne durch eine Fülle grundsätzlicher Erklärungen und Hinweise. [62]) Hauptsächlich aus Vorschlägen der Kleinstaaten hervorgegangene Ergänzungen erfuhr auch Kapitel I. des Planes. [63]) Aber auch in den Kapiteln IV, Art. 13, IX, XI und XII finden sich deutliche Erklärungen grundsätzlichen Charakters. Bezeichnend ist z. B. Art. 1 Abs. 3. Seine Fassung im Plan lautet:

To achieve international cooperation in the solution of international economic, social and other humanitarian problems.

Art. Abs. 3 in der Charta aber lautet:

To achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion. [64])

Die vielmalige Berufung auf das internationale Recht, auf die menschlichen Grundrechte und Freiheiten, auf die rechtliche Gleichheit der Menschen wie der Staaten, [65]) auf das Recht der freien Selbstbestimmung der Völker, das Verbot der Gewaltanwendung ausser für Ziele des Gemeinwohles geht zweifellos auf den Einfluss der Kleinstaaten zurück.

Man kann sich fragen, wieweit diese ideologische Ausgestaltung der Charta überhaupt einen Sinn habe, wenn diese Grundsätze nicht durch positive Rechtsregeln geschützt sind. Doch sind, wie Bourquin bemerkt, [66]) bereits einige dieser Grundsätze mit positiven Rechtsnormen ausgestattet worden. Anderseits darf die Frage nicht nur unter dem positivistischen Gesichtspunkt betrachtet werden. Brierly sieht gerade in der Schaffung gesunder Grundlagen des internationalen Rechtes die Voraussetzungen einer wirksamen internationalen Organisation. [67]) In diesem Zusammenhang gewinnt natürlich die grundsätzliche Ausrichtung auf eine be-

---

[62]) Vergl.: Bourquin: Nouvelle SdN. p. 259.

[63]) Siehe dazu Einzelheiten bei Davis, 6—8; „Aperçu et Clauses générales."
So findet Art. 1 Abs. 1 die Ergänzung: „In conformity with the principles of justice and international law."
Art. 1 Abs. 2, der von den Beziehungen zwischen den Völkern spricht, fügte man bei: „Based on respect for the principles of equal rights and self-determination of peoples."
Diese Vorschläge gingen von der französischen Delegation aus und fanden die Unterstützung der lateinamerikanischen Republiken und der vertretenen europäischen Kleinstaaten.

[64]) Da vom Plan von Dumbarton Oaks nur die englische Fassung authentisch ist, wurden Zitationen dieses Planes immer in englischer Sprache wiedergegeben. Um zu keinem Sprachenwirrwarr zu führen, muss diese Sprache notgedrungen auch beim Vergleich der beiden Texte gewahrt werden.

[65]) z. B. Präambel Abschnitt 2: „Equal rights of men and women and of nations large and small".
Wie Guggenheim aufmerksam macht, bedeutet „nation" in diesem Zusammenhang eine gesamte, staatliche Rechtsordnung, so dass man die Stelle sicher mit Staatengleichheit übersetzen kann. Der französische Ausdruck „nation" ist in dieser Hinsicht weniger glücklich. Guggenheim P.: Lehrbuch des Völkerrechtes, p. 218. Fussnote 149.

[66]) Vergl.: Bourquin: Nouvelle SdN. 260.

[67]) Brierly schreibt: „Wie die Präambel zum Grundsatz der neuen Organisation erklärt, ist es eines ihrer Ziele, die Voraussetzungen zu begründen, unter denen Gerechtigkeit und Achtung vor den Verpflichtungen, die aus Verträgen und den übrigen Quellen internationalen Rechtes entspringen, hochgehalten werden

stimmte Ideologie innerhalb der Mitglieder der Charta eine ganz andere Bedeutung.

Im 2. technischen Komitee der ersten Kommission erfuhren vor allem die Bestimmungen über die Zulassung als Mitglied zu den Vereinten Nationen eine ausführliche Ergänzung. [68]) Man schuf eine Unterscheidung in dem Sinne, dass die ursprünglichen Mitglieder der Vereinten Nationen eo ipso durch die Ratifizierung der Charta vollberechtigte Mitglieder der neuen internationalen Organisation seien, während von den zukünftigen Kandidaten für die Mitgliedschaft gewisse Voraussetzungen verlangt werden [69]) sollen. Damit war eine gewisse Angleichung geschaffen an Art. 1 des VBPaktes, der die gleiche Unterscheidung kannte, von den zukünftigen Mitgliedern aber andere Voraussetzungen erwartete, als die Organisation der Vereinten Nationen.

Ein wichtiger Streitpunkt des Komitees, der die grossen Mächte den kleinen Staaten entgegensetzte, bildete die Frage der Suspension und des Ausschlusses fehlbarer Mitglieder. Um die Universalität der neuen Organisation zu gewährleisten, erklärten sich die kleinen Staaten unter der Führung Belgiens gegen jegliche Klausel, die den Ausschluss eines Mitgliedes vorsah, indem sie anführten, die Suspension von allen Rechten unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung aller Pflichten als Mitglied wäre eine grössere Strafe für einen Staat, der die Verpflichtungen der Charta verletzt habe. Die Grossmächte aber, darunter vor allem die Sowiet-Union, [70]) bestanden darauf, als Strafe sowohl die Suspension wie den Ausschluss rechtlich festzulegen. Damit wurde Kapitel II. der Charta über die Mitgliedschaft um 2 Artikel erweitert, indem Art. 5 die Suspension von allen Rechten und Privilegien des Mitgliedsstatutes vorsieht, während Art. 6 den Fall des Ausschlusses formuliert.

Eine äusserst interessante Ergänzung erfuhr der Plan von Dumbarton Oaks mit der Aufzählung der hauptsächlichsten Organe. Bereits in dieser Aufzählung verstärkt sich die Tendenz der Konferenz, gegenüber dem Problem der kollektiven Sicherheit, das in Dumbarton Oaks im Vordergrund stand, die friedliche, konstruktive Zusammenarbeit zu fördern. Hatte der Plan als Hauptorgane nur die GV, den SRat, den Internationalen Gerichtshof und ein Sekretariat vorgesehen, [71]) so erweiterte San Franzisco

---

können. Diese Berufung auf das internationale Recht ist jedoch erst in San Franzisco dem Entwurf von Dumbarton Oaks einverleibt worden, der hierüber nichts aussagte. Ist die Analyse des Problems, die dieses Buch zu stellen versucht, auch nur einigermassen richtig, dann ist es in der Tat viel dringlicher, an die Schaffung gesunder Grundlagen des internationalen Rechtes zu treten, als an die sofortige Errichtung eines imposanten Baues von Rechtsregeln und Institutionen."

Vergl.: Brierly, 127 ff.

Die gegenteilige (positivistische) Ansicht findet sich, wenn auch nicht gerade in Rücksicht auf die Charta bei Hans Kelsen: „Compulsory adjudication of international Disputes", in American Journal of International Law. 1943. p. 397—398.

[68]) Kap. III. von Dumbarton Oaks hatte nur gelautet: „Membership of the Organisation should be open to all peace-loving States.

[69]) Die nähere Behandlung dieser Frage findet sich in Kap. III. § 8. A. Der Status der Staaten in der Charta.

[70]) Siehe die Darstellung bei Davis, 10—11.

[71]) Vergl.: Chapter IV des Planes: Principal Organs.

die Liste der Hauptorgane um zwei, den Wirtschafts- und Sozial-Rat und den Treuhandschaftsrat [72]) für die Treuhand-Gebiete (Trust territories, Territoires sous tutelle). Gleichzeitig wurde das Kapitel III. noch um einen Artikel [73]) erweitert, der auf Vorschlag der uruguayschen Delegation die gleiche Anwartschaft von Männern und Frauen für alle Haupt- und Hilfsorgane der Uno vorsieht.

Ergänzungen und Veränderungen erfuhr schliesslich auch Kapitel V. des Planes über das ständige Sekretariat. Die Ergänzungen beziehen sich hauptsächlich auf die Wahl des Personals für das Sekretariat und die Verstärkung der Unabhängigkeit des Sekretariates gegenüber nationalstaatlichen Einflüssen. [74])

Die entscheidendste und interessanteste Diskussion des zweiten Komitees aber blieb der Kampf um die endgültige Gestaltung der Möglichkeit, zukünftige Verfassungsänderungen der Charta vorzunehmen. Von besonderer Bedeutung bleibt gerade diese Auseinandersetzung, weil sich die beiden Thesen der Hegemonie und der Staatengleichheit in saubern Fronten gegenüberstanden. Der Ausgang dieser Entscheidung ist gewissermassen charakteristisch zur Beurteilung des Gesamteinflusses der Kleinstaaten auf die Schaffung der Charta.

Dumbarton Oaks sah für Satzungsänderungen folgende Regelung vor:

Aenderungsvorschläge mussten von zwei Dritteln der Mitglieder der GV angenommen und von allen Mitgliedern mit ständigem Sitz im SRat sowie von der Mehrheit der andern Mitglieder ratifiziert sein. [75])

An der Konferenz von San Franzisco aber präzisierten die Grossmächte ihre Vorschläge dahin, dass eine GV zur Revision der Charta nur einberufen werden könne, wenn ein Mehr von drei Vierteln der Stimmen der GV und ein Mehr von 7 Stimmen des SRates diese Einberufung verlange. Vorschläge dieser Revisionskonferenz mussten mit Zwei-Drittel-Stimmenmehrheit angenommen, von den ständigen Mitgliedern des SRates und einer Mehrheit der übrigen Mitglieder ratifiziert sein, um Gültigkeit zu erlangen. [76])

Hier setzte nun der zähe Kampf der Kleinstaaten ein, um ihren Einfluss auf die zukünftige Gestaltung der Charta zu gewährleisten. Zwei Punkte versuchten die Kleinstaaten zu ihren Gunsten zu verschieben. Sie bemühten sich, die Bedingungen zur Einberufung einer Revisionskonferenz zu erleichtern und auch einen festen Termin für den Zeitablauf bis zur Einberufung festzusetzen.

Auf diesem Felde war den Sekundärmächten ein Erfolg beschieden. Die Bestimmung, die ein Drei-Viertel-Mehr zur Einberufung einer Konferenz verlangte, wurde gemildert und zu diesem Zweck nur noch eine Zweidrittel-Mehrheit verlangt.

Auch in der Festsetzung des Datums errangen die kleinen Mächte einen nennenswerten Erfolg. Nach langen, anfänglichen Diskussionen machten

---

[72]) Vergl.: Art. 7 der Charta.
[73]) Vergl.: Art. 8 der Charta.
[74]) Vergl.: Art. 100 der Charta.
[75]) Vergl.: Chapter XI. Amendments des Planes von Dumbarton Oaks.
[76]) Vergl. die Darstellung bei Davis, 13 ff.

die Vereinigten Staaten einen Kompromiss-Vorschlag, nach dem eine Umfrage zur Einberufung einer Revisionskonferenz eo ipso auf die Tagesordnung der GV eingeschrieben werden solle, wenn vor der 10. jährlichen Sitzung der GV keine Revisionskonferenz einberufen worden wäre. Aber auch dieser Vorschlag befriedigte trotz eifriger Unterstützung der Sowiet-Union die Kleinstaaten nicht und nach einem neuen Entgegenkommen der USADelegation wurde der endgültige Entschluss gefasst, dass der Vorschlag auf eine Revisionskonferenz auf die Tagesordnung der GV eingeschrieben werde, wenn vor der 10. jährlichen GV keine Statutenänderung beschlossen worden sei. Eine Revisionskonferenz würde in diesem Fall schon einberufen, wenn der Vorschlag zur Einberufung eine einfache Mehrheit in der GV und 7 Stimmen des SRates auf sich vereinigen würde. [77])

Von ungleich grösserer Bedeutung war die ebenfalls umstrittene Frage, ob ein Abänderungsvorschlag die Ratifikation sämtlicher Mitglieder des SRates mit ständigem Sitz erhalten solle, um rechtliche Gültigkeit zu erlangen. Der Entscheid über diesen Punkt greift viel tiefer hinein in die Stellung der Grossmächte im System von San Franzisco, als die Diskussionen über Modus und Zeitpunkt der Einberufung einer Revisionskonferenz. Wieder stand man vor der grundsätzlichen Ueberlegung, ob man einer einzigen Grossmacht das Recht zuerkennen wolle, die Neuschaffung internationaler Rechtssätze gegenüber den Stimmen aller andern Staaten zu verhindern. [78]) Der Standpunkt der Grossmächte in dieser Frage blieb unbeugsam. [79])

---

[77]) Vergl. den endgültigen Wortlaut der Fassung in Art. 109 Abs. 3 der Charta: „If such a conference has not been held before the tenth annual session of the General Assembly following the coming into force of the present Charter, the proposals to call such a conference shall be held if so decided by a majority vote of the members of the General Assembly and by a vote of any seven members of the Security Council."

[78]) Natürlich ist diese extreme Lage eine rein rechtliche Möglichkeit, die sich in der Praxis wohl kaum mit solcher Zuspitzung ergeben wird. In vermehrtem Mass gilt hier für diese sachlich beschränkte Einstimmigkeit der Grossmächte, was Bourquin ganz allgemein zur Verteidigung des Einstimmigkeitsprinzips sagt: „Juridiquement, tout Etat aurait le droit d'arrêter par son refus la volonté des autres. Mais ce droit, osera-t-il l'exercer? Son attitude pourrait être sévèrement appréciée. Les gouvernements dont il aurait fait échouer les desseins lui en tiendraient peutêtre rigueur. Peut-être le lui feraient-ils sentir en se comportant, à leur tour, d'une façon moins amicale à son égard. Et s'il prenait l'habitude de faire cavalier seul, s'il devenait un récidiviste du Veto, l'atmosphère risquerait de s'alourdir péniblement autour de lui. Au delà de la légalité formelle, il y a les impondérables. Personne ne peut les négliger." Vergl.: Bourquin: Nouvelle SdN. 45.

[79]) Die Opposition gegen die Einstimmigkeitsregel der Grossmächte in dieser Frage führte vor allem der australische Aussenminister Herbert Vere Evatt. Doch ging man bei der endgültigen Fassung des fraglichen Problems von dem an sich richtigen Gedanken aus, dass mit einer guten Mitarbeit der ständigen Mitglieder des SRates nur gerechnet werden könne, wenn keine Amendements ohne die Zustimmung jedes Einzelnen von ihnen in Kraft treten. Diese Lösung liegt übrigens vollständig in der Gesamtlinie der Konstruktion von Dumbarton Oaks. Es ist eine Ausdehnung der Yalta-Formel auf das rechtliche Schicksal der Abänderungsvorschläge.
Vergl.: Hans Wehberg: Einführung in die Satzung der Vereinten Nationen in Friedenswarte 1945. Heft 5/6 p. 342.

Das „Rechtsverhinderungs-Monopol" [80]) der Mitglieder mit ständigem Sitz im SRat wurde in Art. 108 und Art. 109 Abs. 2 auf konstitutionell-rechtliche Basis gestellt.

Dieser Ausschnitt aus den Verhandlungen von San Franzisco nimmt in seiner Lösung das Gesamt-Ergebnis der Untersuchung dieses Abschnittes gewissermassen voraus. Deutlich zeigt sich, dass die Kleinstaaten die Vorschläge von Dumbarton Oaks nicht einfach kampflos annahmen. In vielen Punkten führte das zähe Ringen um ihren Einfluss zu Ergänzungen und zu neuen Lösungen. Ueberall aber, wo wesentliche Pfeiler des Systems von Dumbarton Oaks angegriffen wurden, blieb der Kampf der Kleinstaaten erfolglos.

II. Die Entwicklung in der zweiten Kommission

Die zweite Kommission beschäftigte sich ausschliesslich mit der weitgreifenden Frage der Organisation und der rechtlichen Stellung der General-Versammlung.

Das erste technische Komitee befasste sich mit dem Aufbau und den Verfahrensbestimmungen der GV. Auf diesem Gebiet hat San Franzisco nur ein mageres Resultat hervorgebracht. Jedes Mitglied ist in der GV vertreten und hat eine Stimme. San Franzisco präzisierte, dass höchstens 5 Vertreter eines Staates an einer Sitzung teilnehmen können. [81])

Der ganze Abstimmungsmodus an der GV blieb unberührt. [82]) Hingegen entbrannten ernsthafte Diskussionen im zweiten Komitee, das über die politischen und die Sicherheitsbefugnisse der GV zu befinden hatte. Hier setzten die Bemühungen der Kleinstaaten ein, die Zuständigkeit der GV über die Vorschläge von Dumbarton Oaks hinaus zu erweitern. [83]) Huntington Gilchrist berichtet, [84]) wie bereits die allgemeine Formulierung der Kompetenzen der GV, wie sie Dumbarton Oaks gebracht hatte, umstritten war. Es hiess dort, die GV solle das Recht haben, sich mit den allgemeinen Grundsätzen der Zusammenarbeit zur Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit zu befassen. [85])

Nach schwierigen Debatten wurde am 29. Mai 1945 ein Text angenommen, der die Jurisdiktion der GV auf alle Angelegenheiten in der Sphäre der internationalen Beziehungen ausdehnte. [86]) Doch kam man einen Mo-

---

[80]) Der Ausdruck wurde von Markus geprägt. Vergl.: Markus, 33.
Dieser äusserst weitgehende Einfluss der Grossmächte auf die Schaffung neuer Völkerrechtsregeln wurde bereits als Charakteristikum der Hegemonie gekennzeichnet. Vergl. Kap. II. § 4. III. Die Staatengleichheit und das Gleichgewicht.

[81]) Vergl.: Art. 9 Abs. 2 der Charta.

[82]) Art. 18 der Charta entspricht genau der Sektion C des Kapitels V. des Planes mit der einzigen Ausnahme, dass auch die Wahl der Mitglieder des (erst in San Franzisco geschaffenen) Treuhandschaftsrates einer Zweidrittel-Mehrheit der Stimmen der GV bedürfe.

[83]) Vergl.: Hans Wehberg: Einführung op. cit. Friedenswarte 1945, Heft 5/6, p. 355.

[84]) Vergl.: Gilchrist, 19.

[85]) Vergl.: Kap. V. Sektion C des Planes von Dumbarton Oaks.

[86]) Vergl.: Gilchrist, 19, der die Einzelresultate der Abstimmung bekannt gibt mit der Bemerkung, sie gäben ein ziemlich genaues Bild der Meinungsverschiedenheiten, wie sich häufig in den Verhandlungen die Fronten gebildet hätten.

nat später auf Verlangen der russischen Delegation auf den strittigen Punkt zurück und fand dann endlich den definitiven Text der heutigen Charta, der den Kompetenzbereich der GV festlegt auf „Any questions or any matters within the scope of the present Charter or relating to the powers and functions of any organs provided in Article 12, —." [87])

Die Debatten der zweiten Kommission brachten auch eine für das Völkerrecht wichtige Ergänzung des Planes, indem in Art. 13 Abs. 1 a der GV die Kompetenz eingeräumt wurde, die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechtes und dessen Kodifikation zu fördern.

Eine weitere Démarche der Kleinstaaten ging dahin, die jährlichen Rechenschaftsberichte des SRates nicht nur, wie es der Plan vorsah, zum Studium der GV vorzulegen, sondern sie der Beurteilung der GV zu unterwerfen, in dem Sinne, dass eine Billigung oder Missbilligung, Bemerkungen und Empfehlungen von der GV ausgesprochen werden könnten. Doch ist in Art. 15 der Charta begreiflicherweise von dieser Tendenz zur Kontrolle der Grossmächte im SRat nichts übrig geblieben.

Die fruchtbarste Arbeit der zweiten Kommission wurde im Schoss des dritten technischen Komitees geleistet, das die wirtschaftliche [88]) und soziale Zusammenarbeit der UNOMitgliedstaaten regelte. Zwei Faktoren arbeiteten hier zusammen, um die Entwicklung der Charta zu begünstigen. Einerseits rückte bereits der Charakter der zu behandelnden Materie die Diskussion aus den gefährlichsten Spannungsfeldern der Politik, [89]) was sich auch darin ausdrückte, dass keine einzige Klausel der Vorschläge von Dumbarton Oaks auf diesem Gebiet eine privilegierte Stellung der Grossmächte andeutete, anderseits wirkte sich wieder die positive Erfahrung des VBes mit seinen Wirtschafts-Organisationen fruchtbringend aus. [90]) Wenn auch im gesamten gesehen die Wesenszüge der im Plan vorgesehenen Organisation nicht umgestossen wurden, so hat doch gerade in diesem Sektor die Charta die zahlreichsten und bedeutendsten Ergänzungen und Erweiterungen erfahren. Funktion und Kompetenz des Wirt-

---

87) Es handelt sich um den ersten Satz des Art. 10 der Charta. Die endgültige Formulierung hat sehr grosse Aehnlichkeit mit der entsprechenden Klausel des VBPaktes: Die Versammlung befindet in ihren Beratungen über alle Fragen, welche in den Tätigkeitsbereich des VBes fallen oder den Frieden der Welt berühren.
Vergl.: Art. 3 Abs. 3 des VBPaktes.

88) Der offizielle Berichterstatter des 3. Komitees der zweiten Kommission präzisierte, dass der Begriff „Wirtschaftlich" in seiner weitesten Ausdehnung aufgefasst werden müsse und den ganzen internationalen Handel, die Finanzprobleme, die internationalen Verkehrsverbindungen und Transporte und das gesamte Wiederaufbau-Programm einschliesse.
Vergl.: Gilchrist, 24.

89) Im strukturellen Aufbau der Charta der Vereinten Nationen zeigt sich diese Tatsache schon dadurch, dass die Oberaufsicht über den Wirtschaft- und Sozial-Rat und allen zusammenhängenden Problemen der GV — dem Organ, das die Staatengleichheit zum Ausdruck bringt — übertragen ist. Vergl. Art. 13 und Art. 60 der Charta. Ueber den Zusammenhang der wirtschaftlichen Probleme mit der Politik und die daraus folgenden Konsequenzen für den Aufbau einer internationalen Organisation siehe Bourquin: Nouvelle SdN, 80 ff und Bourquin: Stabilité et Mouvement, RDC 1938 II 64 p. 359 ff.

90) Siehe die Schlussfolgerungen des Komitees Bruce vom 12. August 1939 über das technische Betätigungsfeld des VBes in Supplément spécial zum Résumé mensuel des travaux de la SdN, août 1939.

schaftsrates wurden eingehend geregelt (Art. 62—66). Im Rahmen der rechtlichen Regelung des Sozial-Rates fand die Konferenz auch wieder Gelegenheit, der Tendenz zum ideologischen Ausbau der Charta Raum zu geben.[91]) Um endlich die volle Wichtigkeit dieser positiven Friedensarbeit ins klare Licht zu rücken, wird der Wirtschafts- und Sozial-Rat in den Rang eines Haupt-Organs der Organisation der Vereinten Nationen erhoben (Art. 17).

Eine schwierige Aufgabe hatte das vierte technische Komitee der zweiten Kommission, das sich mit der Regelung des Statuts der Territorien ohne autonome Regierungsgewalt zu befassen hatte. Wie bereits erwähnt, enthält der Plan von Dumbarton Oaks darüber keine Vorschläge. Um diese Lücke des Planes auszufüllen, fanden in den ersten Wochen der Konferenz eifrige Besprechungen unter den Grossmächten statt,[92]) die ein „Working Paper" als Diskussions-Grundlage ausarbeiteten.[93])

Drei ganz neue Kapitel wurden hier in den Text der Charta eingeschoben. In Kapitel XI werden alle Aufgaben eines Staates sorgfältig aufgezählt, der Gebiete unter seiner Verwaltung hat, deren Bevölkerung noch nicht im Stande ist, sich selbst zu regieren. Das Kapitel stellt in gewissem Sinn eine Muster-Erklärung der Grundsätze dar, die einen Staat bei der Verwaltung nicht autonomer Gebiete inspirieren sollten.

Kapitel XII endlich bildet die rechtliche Grundlage eines internationalen „Treuhandschafts-Systemes", in welchem die Vereinten Nationen die Verwaltung folgender Gebiete auf sich nehmen:

1. Die frühern Mandat-Gebiete des VBes.
2. Territorien, die als Folge des zweiten Weltkrieges von den Feindstaaten losgelöst werden.
3. Territorien. die freiwillig unter die Treuhandschaft[94]) der Vereinten Nationen gestellt werden durch jene Staaten, die bisher für die Verwaltung der betreffenden Gebiete die Verantwortung übernommen hatten (Art. 77 Abs. 1 a/b/c).

Das Endziel aller Massnahmen des Treuhandschaftssystems bildet die fortschreitende Entwicklung der Treuhandschaftsländer zur Verwaltungs-

---

[91]) Vergl. z. B. Art. 55 c der Charta.

[92]) Wie Bourquin bemerkt, gehen die Verhandlungen auf eine Initiative der amerikanischen Regierung zurück. Vergl. Bourquin: Nouvelle SdN, p. 262.
Amerika hatte hier eine besonders schwierige Stellung. Die Vereinigten Staaten hatten das Mandat-System des VBes nie anerkannt und die öffentliche Meinung Amerikas war der Kolonisation von jeher feindlich gesinnt, eine Einstellung, die sich schon aus geschichtlichen Gründen ergibt.
Anderseits hatte Amerika im Pazifik Gebiete erobert, die früher unter japanischem Mandat gestanden hatten und die von eminentem militärischem Wert waren. Bei dieser Situation stiess das Verlangen nach nationaler Sicherheit hart zusammen mit dem Geist der Atlantik-Charta (vergl. z. B. Punkt zwei der Atlantik-Charta). Eine Lösung wurde dann gefunden durch die Schaffung der sogen. strategischen Zonen (Art. 82). Diese sind der Oberaufsicht der GV entzogen und allein dem SRat unterstellt Art. 83).

[93]) Es fanden somit auch hier Vorbesprechungen statt, an denen nur die Grossmächte beteiligt waren mit dem alleinigen Unterschied, dass diese Vorbesprechungen an der Konferenz von San Franzisco selber und nicht anderswo stattfanden.
Vergl.: Gilchrist, 26.

[94]) Der englische Ausdruck ist „International Trusteeship", was im Französischen nicht ganz genau mit „Régime international de Tutelle" übersetzt wird.

autonomie und schliesslich zur völligen Unabhängigkeit (Art. 76 b). Zur Ueberprüfung der Verwaltung der Kolonialstaaten und zur Uebernahme der Regierung der unter die Treuhandschaft gestellten Gebiete setzt Kapitel XIII der Charta einen Treuhandschaftsrat ein, der wiederum in seiner ganzen Tätigkeit der GV gegenüber verantwortlich ist. [95])

Dies sind in groben Zügen die Veränderungen und Ergänzungen, die San Franzisco in Hinsicht auf die GV dem Plan von Dumbarton Oaks hinzufügte. Es ist hier zweifellos den Kleinstaaten gelungen, durch die Erweiterung der rechtlichen Grundlagen der Charta hinsichtlich der sozialen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit innerhalb der neuen internationalen Organisation die Jurisdiktion der GV zu erweitern und in dieser Hinsicht war dem Kampf der Kleinstaaten um die Gleichheit ein Erfolg beschieden. [96])

III. Die Entwicklung in der dritten Kommission

Die dritte Kommission befasste sich mit dem politischen Herzstück der neuen internationalen Organisation, dem Sicherheitsrat. Da im Rahmen des SRates die Gesamt-Anstrengung der künftigen Organisation für Frieden und Sicherheit konzentriert wurde, zogen die Verhandlungen der dritten Kommission von Anfang an das äusserst lebendige Interesse aller Delegationen auf sich. Gerade auf dem Gebiet des internationalen Friedens und der Sicherheit aber sind die Vorschläge von Dumbarton Oaks ausführlich und prägnant gefasst. Auf diesem spannungsreichen Boden hatten die Grossmächte die ernsthafteste Anstrengung unternommen, um im politischen Sektor der internationalen Organisation ihre hegemonische Stellung rechtlich zu unterbauen. Ein Ueberblick über die entsprechenden Texte zeigt sofort, dass das System von Dumbarton Oaks mit wenig Veränderungen in den Text der Charta aufgenommen wurde. [97])

Den Bestrebungen der Kleinstaaten, die Kompetenz des SRates für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit zugunsten der GV zu beschränken, blieb der Erfolg versagt. [98])

---

[95]) Der Text von Art. 87 ist hierüber formell: The General Assembly and, under its authority, the Trusteeship Council, in carrying out their functions, may ——.

[96]) Man misst den Erfolg am besten, wenn die Situation mit der entsprechenden Lage des VBPaktes verglichen wird. Durch die Uniformität seiner Bestimmungen und die völlig ungenügende Fassung der wirtschaftlichen Aspekte der internationalen Beziehungen in Art. 23 des Paktes, wurde die im politischen Sektor unentbehrliche Privilegierung der Grossmächte auch in den wirtschaftlichen Teil hinein verschleppt, wo sie sich gar nicht rechtfertigte. Die Schaffung spezialisierter Organismen in der Charta und ihre Bindung an die Zentral-Organe der Vereinten Nationen über den Weg der GV bildet hier einen glücklichen Fortschritt gegenüber der Regelung des VBes.

[97]) Bourquin konstatiert gleich zu Eingang seiner einschlägigen Betrachtung: „Dans le domaine de la sécurité, aucun changement fondamental n'a été apporté au système de Dumbarton Oaks." Vergl.: Bourquin: Nouvelle SdN, 263. Die gleiche Tatsache geht schon rein äusserlich aus dem Bericht von Kirk Grayson über die Verhandlungsentwicklung in San Franzisco hervor, der wenig neue Gesichtspunkte dem Plan hinzufügen kann und sich deshalb darauf beschränkt, das neue System der kollektiven Sicherheit mit dem VBPakt zu vergleichen. Vergl.: Kirk, 31—43.

[98]) Vergl. dazu die Kritik von Hans Wehberg: Einführung in die Satzung der Vereinten Nationen. Friedenswarte 1945 Heft 5/6 p. 390—393.

Die Zusammensetzung des SRates mit dem Verhältnis der ständigen und nichtständigen Mitglieder erfuhr keine Veränderung. Hingegen präzisierte man dahin, dass die GV bei der Wahl der nichtständigen Mitglieder in erster Linie auf den Beitrag achten solle, den die betreffenden Kandidaten zur Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit geleistet hätten (Art. 23 Abs. 1). Damit wird dasselbe Moment der Ungleichheit, das sich bereits herausgebildet hatte, bei der Unterscheidung in ursprüngliche und nicht ursprüngliche Mitglieder, die zu ihrer Zulassung gewissen Kriterien unterworfen sind, noch mehr verschärft, indem die gleichen Kriterien nochmals bei der Wahl in den SRat angewendet werden. Denn wie sich nämlich die erwähnte Unterscheidung in ursprüngliche und nicht ursprüngliche Mitglieder gegen die alten Feindstaaten richtet wie beim VBPakt, zeigt es sich, dass der verlangte Beitrag zur Aufrechterhaltung des Friedens vor allem am aktiven Widerstand der betreffenden Wahlkandidaten gegenüber den alten Feindstaaten gemessen wird. [99]) Der gleiche Artikel 23 schreibt auch vor, die GV möchte bei der Wahl der nichtständigen Mitglieder eine gerechte geographische Verteilung der Sitze berücksichtigen.

Eine der Staatengleichheit abträgliche Verschärfung erfuhren auch die Verfahrensvorschriften des SRates. Dumbarton Oaks hatte vom VBPakt die wichtige Regel des Art. 5 Abs. 4 übernommen. Nach dieser Regel sollte jeder Staat, der keinen Sitz im SRat besitzt, dessen Interessen aber durch die Diskussion im Rat in ausserordentlicher Weise berührt werden, zur Ueberprüfung dieser Frage eingeladen werden, sich im SRat durch eine eigene Delegation vertreten zu lassen. [100]) Der Text der Charta stellt nun ausdrücklich fest, dass sich die Teilnahme an der Erörterung einer Frage für den eingeladenen Staat ohne Stimmrecht verstehe (Art. 31). Damit verliert diese für die kleinen Staaten so wichtige Schutzbestimmung einen schönen Teil ihres Wertes, indem diese gelegentlichen Mitglieder des SRates nicht mehr als vollberechtigte Mitglieder angesehen werden wie beim VBPakt, sondern nur mehr zur Beratung zugelassen werden.

Die Funktionen des SRates bleiben in der Charta die gleichen, wie im Plan, nämlich das Recht, alle Massnahmen zur Gewährleistung der kollektiven Sicherheit zu ergreifen, Angriffen zuvorzukommen oder sie zu unterdrücken. Bei der friedlichen Regelung von Streitigkeiten erfährt der Plan insofern eine Ergänzung, als der Rat selber zuständig wird, die Lösung

---

[99]) Der praktische Sinn dieser Formel wird klar, wenn man in den offiziellen Protokollen des SRates nachschaut, mit welchen Argumenten jeweils der Beitrag zur Aufrechterhaltung des Friedens bewiesen wird. Der Beitrag ist weitgehend identisch mit der Anstrengung, die diese Staaten gegen die fascistische Aggression im zweiten Weltkrieg geleistet haben.
Vergl,: Security Council. Official Records. First Year: Second Series. Supplement No. 4 Annexe 6 und 7.

[100]) Bourquin bemerkt, dass bereits im Plan von Dumbarton Oaks die Abfassung des betreffenden Artikels (Kap. VI, Sektion D, 4) nicht die gleiche Eindeutigkeit aufweise, wie Art. 5 Abs. 4 im VBPakt, da die Ueberprüfung der Frage, ob die Interessen eines Mitgliedes in ausserordentlicher Weise berührt seien, von einem Beschluss des SRates abhängig seien und somit ein Mitglied nicht von rechtswegen, sondern nur gestützt auf den Beschluss des Rates zur Diskussion im Rat zugelassen werde. Vergl.: Bourquin: Nouvelle SdN, 42, Fussnote 1.

einer Streitigkeit in die Hand zu nehmen, wenn die in Art. 33 erwähnten friedlichen Mittel zur Beilegung keine Einigung gebracht haben. Hingegen geht hier die Kompetenz des Rates nicht über die Form der Empfehlungen hinaus (Art. 37).[101])

Doch ist diese Lösung der Konflikte nicht der von der Charta in erster Linie aufgezeigte Weg zur friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten. Soweit Spannungsintensität und Ausdehnung dieser Konflikte es erlauben, werden sie vorerst vor regionale Instanzen verwiesen oder den Parteien Mittel zur Beilegung nach ihrer eigenen Wahl empfohlen (Art. 33).[102])

Auf der gleichen Linie der Dezentralisation liegt der Einbau der regionalen Sicherheits- und Hilfs-Pakte in das universale System der Charta. Während der Plan der Grossmächte in Kap. VIII, Sektion B, 2 eher eine zentralistische Lösung für die Verteidigung des Friedens und die Gewaltanwendung vorsah, brachte das IV. technische Komitee der dritten Kommission, das sich mit den Regional-Abkommen befasste, eine viel geschmeidigere Lösung. Es handelte sich um die Frage, ob in einem praktischen Anwendungsfall die Versprechen eines regionalen Hilfspaktes ohne weiteres in die Tat umgesetzt werden könnten, oder ob zuerst durch eine Entscheidung des SRates eine Angriffshandlung konstatiert und entsprechende Unterdrückungsmassnahmen angeordnet werden müssten.

Artikel 51 sichert aber den Staaten ausdrücklich das Recht zu, selbst alle notwendigen Massnahmen[103]) einzeln oder kollektiv[104]) (d. h. im Rahmen eines Regional-Paktes) zu ergreifen, bis der SRat in der Lage ist, die Aggression zu meistern. Massnahmen dieser Art müssen aber dem SRat sofort mitgeteilt werden und haben natürlich keinen einschränkenden Einfluss auf die rechtliche Zuständigkeit des Rates zur Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit.

Verstärkt wird die Kompetenz des SRates noch durch die Vorschrift des Art. 40, der dem Rat die Möglichkeit gibt, in jedem Augenblick der

---

[101]) Maurice Bourquin kommentiert: „On en revient, en d'autres termes — et il faut s'en féciliter — à la conception dont s'inspirait l'article 15 du Pacte de la SdN." Vergl.: Nouvelle SdN, 265.

[102]) Die daraus resultierende grössere Geschmeidigkeit der internationalen Organisation sticht wohltuend ab von der zentralistischen Härte des VBPaktes.
Die Satzung zählt als empfehlenswerte Mittel auf: Diplomatische Verhandlungen, Einsetzung einer Untersuchungskommission, Vermittlung, Vergleich, gerichtliches Verfahren, Schiedsverfahren, die Anwendung regionaler Organe oder Abkommen, sowie andere Mittel der Streiterledigung nach Wahl der Parteien (Art. 33). Vergl. auch: Wehberg Hans: Einführung in die Satzung der Vereinten Nationen. Friedenswarte 1945 Heft 5/6 p. 366 b) Erledigung möglichst durch die von den Parteien selbst gewählten Mittel.

[103]) Vergl.: Kirk, 40.

[104]) Art. 51 erster Satz lautet: Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken the measures necessary to maintain international peace and security.
Bourquin bemerkt dazu, dass der Begriff der legitimen Selbstverteidigung hier eine ungewohnt weite Fassung habe, im Augenblick, wo auch andere Staaten das Opfer eines Angriffes verteidigen können. Vergl.: Bourquin: Nouvelle SdN, 260.

Entwicklung eines Konfliktes provisorische Massnahmen zu ergreifen, um eine weitere Zuspitzung der Lage zu verhüten. [105])

Hinzu tritt die weitere Bestimmung, dass der SRat bei Verhandlungen für Militärabkommen zur Schaffung internationaler Streitkräfte die Initiative zu diesen Verhandlungen ergreifen kann (Art. 43 Abs. 3).

Wie vorauszusehen war, entbrannte der Kampf der Kleinstaaten um die Gleichheit mit aller Schärfe um die Yalta-Formel, den Abstimmungsmodus im SRat. Die Klausel der Krimkonferenz, die für alle Entscheidungen des SRates eine Mehrheit von 7 Stimmen des SRates, worunter sämtliche Stimmen der Mitglieder mit ständigem Sitz eingeschlossen sein müssen, vorsah, bildete den Stein des Anstosses der Konferenz von San Franzisco. [106]) Die überragende Bedeutung dieser an sich so harmlosen Verfahrensfrage wird erst völlig klar, wenn sie im Zusammenhang mit der Kompetenz des SRates für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit studiert wird. [107]) Von allem Anfang an musste die äusserst temperamentvolle Opposition der Kleinstaaten [108]) einsehen, dass für die Anwendung von Massnahmen bei Bedrohung des Friedens und der Sicherheit die Einstimmigkeit der Grossmächte unbedingt erforderlich sei. Sie widersetzten sich aber energisch der geplanten Regelung, dass alle andern Beschlüsse des SRates, wie die Empfehlungen, Bestellung einer Untersuchungskommission, Verweisung vor den internationalen Gerichtshof usw. durch den Widerstand einer einzigen Grossmacht unmöglich gemacht werden sollten. [109]) Diesen Bestrebungen aber war anfangs kein Erfolg beschieden und die Konferenz befand sich aus diesen Gründen mehrmals auf einem toten Punkt. Die interessierten Kleinstaaten arbeiteten schliesslich einen Fragebogen aus, um die Bedingungen zur Anwendung der Ein-

---

[105]) Vergl.: Brugière: Sécurité collective, 331.

[106]) Diese Tatsache geht indirekt aus den Worten von Dupuy hervor, der sagt: „Les délégués s'armèrent de patience et de bonne volonté. Cependant, malgré leur désir sincère d'aboutir et de mener à bonne fin la tâche entreprise, certains n'abandonnèrent complètement leur pessimisme que fort tard, quand la question du droit de veto fut réglée." Vergl.: Dupuy, 31.
Vergl. dazu auch das holländische Memorandum zu den Vorschlägen von Dumbarton Oaks vom Januar 1945, in Friedenswarte 1945 Heft 3 p. 185.

[107]) Vergl. dazu den Abschnitt über das Veto-Recht in Kap. III. § 8 C. Das Veto-Recht.

[108]) Der australische Aussenminister Herbert Evatt zeichnete sich hier aus zusammen mit dem holländischen Aussenminister van Kleffens, dem belgischen Senator Henri Rolin und den Delegierten Mexikos und Aegyptens. Vergl.: Antrag des australischen Aussenministers Evatt im ersten Komitee der dritten Kommission am 9. Juni 1945. Zitiert von Hans Wehberg in Friedenswarte 1945 Heft 5/6 p. 360.

[109]) Das französische Memorandum, also das Memorandum einer Grossmacht selber, hatte eine weniger uniforme Lösung vorgeschlagen. Danach sollten vom Gesichtspunkt des Abstimmungsmodus aus unterschieden werden zwischen den Empfehlungen des Rates, welche keine Gewaltanwendung in sich schliessen und den eigentlichen Entscheidungen. Die französische Regierung befürwortete, dass Empfehlungen des Rates mit einer Zweidrittel-Mehrheit gefasst werden können, während Entscheidungen die qualifizierte Zweidrittel-Mehrheit des Rates benötigen, d. h. eingeschlossen die 5 Stimmen der ständigen Mitglieder des SRates. Vergl.: „Projèt d'amendements aux propositions relatives à l'établissement d'une organisation internationale générale." T. et D. I. 104, Chap. VI. Section C. Votation.

stimmigkeitsregel genau festzulegen.[110]) Die Antwort der Grossmächte bestätigte im ganzen die Entscheidung der Krimkonferenz ausser für einen einzigen Punkt: Das Veto-Recht einer Grossmacht kann nicht die Ueberprüfung und Diskussion[111]) eines Streitfalles hindern, der vor den SRat getragen wurde.[112]) Die Einstimmigkeitsregel ist aber sofort wieder erfordert, sobald aus der Diskussion eine Konsequenz gezogen und ein Beschluss gefasst werden sollte. Bereits das Communiqué von Yalta liess erkennen, dass beim Versuch einer friedlichen Lösung eines Streitfalles sich eine Streitpartei der Stimme enthalten sollte.[113]) Somit könnte auch ein ständiges Mitglied des SRates sein Veto nicht ausüben, wenn es selber Partei wäre an einem Streitfall, solange dieser Streitfall auf dem Weg der friedlichen Erledigung zu einer Lösung geführt wird. Die praktische Auslegung dieser letzten Bestimmung scheint in San Franzisco auf grosse Schwierigkeiten gestossen zu sein. Während Amerika[114]) und England diese Konzession von Anfang an angenommen hatten, widersetzten sich die Russen der anglo-amerikanischen Auslegung solange sie konnten. Die sowiet-russische Delegation soll ihre Zustimmung erst am 7. Juni auf eigene Anweisung Marschall Stalins gegeben haben.[115])

Der einzige Erfolg der Kleinstaaten in diesem Sektor blieb somit der Beschluss, dass das Veto-Recht die Anhörung und Diskussion eines Streitfalles, der gemäss Art. 35 vor den SRat gebracht wird, nicht behindern

---

[110]) Vergl.: Dupuy, 40.

[111]) Die englischen Ausdrücke lauten: „Consideration and Discussion. Vergl.: Hans Wehberg: Friedenswarte 1945 Heft 5/6 p. 359.

[112]) Vergl. dazu den optimistischen Kommentar von Gascuel: „Le premier examen et la première discussion publique des différends dont le Conseil de Sécurité a été saisi, auront lieu de droit sans opposition possible. Ce correctif, minime en apparence, est important; il est de nature à mettre en posture difficile devant l'opinion internationale un Etat qui voudrait abuser de son droit de veto. Par exemple dans le cas extrême d'une guerre déjà engagée, le veto opposé à la procédure de désignation de l'agresseur équivaudrait à un aveu de culpabilité."

[113]) Vergl.: Communiqué der Krimkonferenz vom 4. bis 11. Februar 1945 Kap. VI. Der Sicherheitsrat, Section C. 3, zweiter Satz: „provided that, in decisions under Chapter VIII Section A and under the second sentence of Paragraph 1 of Chapter VIII, Section C a party to a dispute should abstain from voting." Friedenswarte 1945 Heft 3 p. 176.

[114]) Die amerikanische Auffassung findet sich in einer Erklärung des amerikanischen Staatssekretärs Edward R. Stettinius vom 5. März 1945 über den Vorschlag der Krimkonferenz betr. das Abstimmungsverfahren im SRat. Text in Friedenswarte 1945 Heft 3 p. 176.

[115]) Dies ist der Verlauf der Tagung nach den Berichten des sonst sehr zuverlässigen Jean Dupuy. Weniger klar ist, warum gerade unter den Konferenzteilnehmern von Yalta, die sich selber auf diese Formel geeinigt hatten, der Streit ausgebrochen ist. Das Schlusscommuniqué von Yalta hatte allerdings nicht materiell die Entscheidung der Krimkonferenz betreffend den Abstimmungsmodus im SRat veröffentlicht, sondern nur bestätigt, dass eine Einigung in dieser Frage erzielt werden konnte (T. et D. I. 43). Die Veröffentlichung des materiellen Textes erfolgte erst zugleich mit der Einladung zur San Franzisco-Konferenz am 5. März 1945.
Wie es scheint, bestanden die Schwierigkeiten unter den Grossmächten in der verschiedenen Auffassung bei der Klärung der Frage, welche Beschlüsse im Rahmen der friedlichen Regelung von Streitigkeiten prozessualer Natur seien und welche wichtig genug seien, um die Einstimmigkeit der ständigen Mitglieder des SRates zu verlangen. Vergl.: Kirk, 41.

dürfe. Gegen alle andern Vorstösse der Mittel- und Kleinstaaten behaupteten die Grossmächte ihre privilegierte Stellung.[116]) Die Yalta-Formel wurde schliesslich unverändert angenommen. (In der dritten Kommission mit 30 Ja gegen 2 Nein bei 15 Enthaltungen, während drei Delegationen abwesend waren.)[117])

Die endliche Annahme des Veto-Rechtes durch die Kleinstaaten muss in engen Zusammenhang gebracht werden mit dem Kampf um die Revisionsbestimmungen der Charta.[118]) Nur der Ausblick auf eine mögliche Revision der Bestimmungen über den Abstimmungsmodus im SRat brach den Widerstand der Opposition in dieser so wichtigen Frage. Doch ist unzweifelhaft, dass gerade in diesem Punkt die kriegsbedingte Vormachtstellung der Grossmächte den entscheidensten rechtlichen Ausdruck erhielt.[119])

IV. Die Entwicklung in der vierten Kommission

Die Aufgabe der vierten Kommission bestand im Studium der gesamten richterlichen Organisation der Vereinten Nationen. Dazu gesellten sich noch einige rechtliche Probleme verschiedenster Art wie die Registrierung und Publikation von Verträgen, die Verpflichtungen, die nicht im Rahmen der Charta geregelt sind und die Redaktion jener Klauseln, die bestimmen, wann und wie die Charta in Kraft gesetzt wird. Somit stellten sich der vierten Kommission am wenigsten heikle politische Probleme und die Anwesenheit eminenter Juristen mit überragender Sachkenntnis mag beigetragen haben, dass diese Verhandlungen ohne jegliche Krise zu einem günstigen Abschluss gebracht werden konnten.[120])

Kapitel VII der Vorschläge von Dumbarton Oaks hatte die Schaffung eines internationalen Gerichtshofes vorgesehen, ohne aber ein eigentliches Statut auszuarbeiten. Das Statut des Gerichtshofes geht also nicht auf die Konferenz von Dumbarton Oaks zurück, sondern andere Vorschläge dienten als Diskussionsbasis. Dabei ging man augenscheinlich von der Erfahrung aus, dass der ständige internationale Gerichtshof im Haag, der am 13. Dezember 1920 durch die erste General-Versammlung des

---

[116]) Dupuy, 39, glaubt, politische Gründe erklärten die Hartnäckigkeit der Grossmächte, trotz ihrer Uneinigkeit an der Yalta-Formel festzuhalten. Während Dupuy bei den Angel-Sachsen ein grösseres Entgegenkommen vermutet, beweist der Widerstand der Sowiet-Union gegen jeglichen Einbruch in das Veto-Recht den Willen dieses Staates, sich nicht in weitere Verpflichtungen einzulassen, als die Charta mit dem Veto-Recht enthält.

[117]) Die genauen Abstimmungsresultate mit nominellen Angaben finden sich in Friedenswarte 1945 Heft 5/6 p. 360.

[118]) Vergl. dazu die Debatten über die Revisionsvorschläge in den Ausführungen über die Verhandlungsentwicklung in der ersten Kommission. Kap. III. § 7, B. I.: „Die Entwicklung in der ersten Kommission".

[119]) Die Brutalität des Dilemmas, vor das sich die Opponenten gegen das Veto-Recht gestellt sahen, geht aus dem Kommentar von Gascuel hervor: „Au surplus, il n'y avait pas le choix entre la charte avec veto et autre chose. Mais entre cette Charte, telle que la voulaient les signataires de Yalta et rien, c'est à dire entre une première ébauche d'une organisation internationale et le risque d'anarchie." Vergl.: Gascuel, 50.

[120]) Vergl.: Padelford, 45.

VBes geschaffen worden war, eine der bestausgedachtesten internationalen Organisationen gewesen war und sich bewährt hatte. [121])

Zu diesem Schluss war auch ein interalliiertes Komitee [122]) gekommen, das sich in den Jahren 1943/44 in London unter dem Präsidium von Sir William Malkin versammelt hatte zum Studium der Grundlinien des Statuts des ständigen Gerichtshofes. Das Komitee veröffentlichte am 10. Februar 1944 einen Bericht, in dem es die Statuten des Gerichtshofes durchgeht, ihre Vorzüge und Nachteile untersucht und die möglichen Abänderungsvorschläge in dieser oder jener Richtung aufzählt. [123])

Doch stützte sich die Konferenz von San Francisco in erster Linie auf den Vorschlag eines Statutes, den ein Komitee von Juristen aus 44 Staaten in Sitzungen vom 9.—20. April 1945 in Washington ausgearbeitet hatte. [124])

Um alle Bindungen mit dem unglücklichen Völkerbund abzubrechen, wurde in San Franzisco beschlossen, trotz seiner Vorzüglichkeit nicht den ständigen internationalen Gerichtshof mit entsprechenden Abänderungen fortzusetzen, sondern eine neue internationale richterliche Organisation zu schaffen, was man auch damit hervorhob, dass ein neuer Name für die richterliche Organisation der Vereinten Nationen gewählt wurde. Doch hat man sich so wenig als möglich von den Texten des bisherigen Statutes entfernt. [125])

Das Statut des internationalen Gerichtshofes ist also gleich von Anfang an unter andern Bedingungen entstanden als die übrigen Teile der Satzung der Vereinten Nationen. Die Grossmächte hatten verzichtet, durch eine vorherige, exclusive Ausarbeitung von Vorschlägen ihre Stellung in diesem Sektor der internationalen Organisation zu festigen und bereits

---

[121]) Vergl.: Henri Thévenoz: La nouvelle Cour internationale de Justice. Friedenswarte 1945 Heft 5/6 p. 406 ff.

[122]) Im holländischen Memorandum zu den Vorschlägen von Dumbarton Oaks wird in einer Fussnote präzisiert: „An informal committee consisting of experts from Belgium, Canada, Czecho-Slovakia, France, Great-Britain and Northern Ireland, New Zealand, Norway and Poland, who happened to be available in London, has drafted a report on the future Court of international Justice." Friedenswarte 1945 Heft 3 p. 187 Fussnote 4.

[123]) Vergl.: Report of the Informal Inter-Allied Committee on the Future of the Permanent Court of International Justice. 10th February 1944 London. Miscellaneous No. 2. Cmd. 6531 p. 38.

[124]) Diese Tagung geht direkt zurück auf einen Beschluss der Konferenzmächte von Dumbarton Oaks.
Vergl.: Padelford, 46.

[125]) Auf das Statut des internationalen Gerichtshofes wird in dieser Arbeit nicht eingegangen und ebenso werden die Verhandlungen in San Franzisco, die sich auf den Text des Statutes selber beziehen, nicht berührt. Es mag aber im Rahmen unserer Problem-Stellung interessieren, dass die Kleinstaaten versuchten, die Wahl der Richter in den ständigen Gerichtshof allein der GV zu reservieren, während das Diskussionsprojekt wie im VB die Wahl gleichzeitig durch den SRat wie die GV vorsah. Doch führten diese Bestrebungen zu keinem Erfolg. Hingegen wurde auf Antrag von Kuba und Mexiko ausdrücklich die Bestimmung in das Statut aufgenommen, dass bei der Richterwahl im SRat keine Unterscheidung gemacht werde zwischen den Stimmen der ständigen und nicht-ständigen Mitglieder des Rates. Wenn somit ein Kandidat im SRat und in der GV das absolute Mehr erreicht (Art. 10 Abs. 1 des Statutes), ist er gewählt, auch wenn ein ständiges Mitglied des SRates dem Kandidaten seine Stimme versagte (Art. 10 Abs. 2).
Vergl. auch: Padelford, 50.

an den Sitzungen, die zu den in San Franzisco verwendeten Diskussionsvorschlägen führten, hatten 44 Staaten (die Staaten, die damals bereits die Erklärung der Vereinten Nationen vom 1. Januar 1942 unterzeichnet hatten mit Ausnahme Polens) teilgenommen.

Hingegen enthält die Charta selber in Kap. XIV einige Paragraphen, die die Zusammenhänge der politischen Organisation mit dem internationalen Gerichtshof regeln. Kap. VII der Vorschläge von Dumbarton Oaks hatte zwei Fragen offen gelassen, die in San Franzisco eine definitive Lösung erhielten.

San Franzisco hat das formelle Band, das das Statut des Gerichtshofes an die politischen Organe der neuen internationalen Organisation bindet, noch verstärkt, indem Art. 93 Abs. 1 bestimmt, dass das Statut des Gerichtshofes ein untrennbarer Bestandteil der neuen Charta bilde. Trotzdem ist in Art. 93 Abs. 2 der Vorschlag von Dumbarton Oaks aufrecht erhalten, dass auch Nicht-Mitglieder der Vereinten Nationen an dem Statut des internationalen Gerichtshofes beteiligt sein können. [126])

Die Konferenzmächte von Dumbarton Oaks hatten in Kap. VII § 3 die Frage offengelassen, ob der ständige internationale Gerichtshof als solcher fortgesetzt werden solle, oder ob man eine neue Organisation errichten wolle. Wie bereits erwähnt, entschied sich die vierte Kommission für eine neue Organisation. [127]) Die Beziehungen zum alten Statut wurden aber dadurch aufrecht erhalten, dass gemäss Art. 93 das neue Statut auf dem Statut des ständigen internationalen Gerichtshofes beruht.

Ein deutlicher Einfluss der Kleinstaaten macht sich bemerkbar durch die in San Franzisco neu hinzu gekommene Bestimmung, dass auch die GV befugt ist, im Bedarfsfall vom Gerichtshof über Rechtsfragen Gutachten zu verlangen (Art. 96 Abs. 1). Mit einer Ermächtigung durch die GV steht auch den Organen, die unter die Autorität der GV gestellt sind (Wirtschafts- und Sozial-Rat, Treuhandschaftsrat), die gleiche Befugnis zu (Art. 96 Abs. 2). Die Grossmächte hatten in Dumbarton Oaks diese Möglichkeit nur für den SRat vorgesehen. [128])

Endlich findet die in San Franzisco bereits konstatierte Tendenz zur Dezentralisation der internationalen Rechtsprechung auch im Kap. XIV der Charta, das vom internationalen Gerichtshof handelt, ihren Ausdruck,

---

[126]) Artikel 96 lautet: All Members of the United Nations are ipso facto parties to the statute of the international Court of Justice. A state which is not a member of the United Nations may become a party to the statute of the International Court of Justice on conditions to be determined in each case by the General Assembly upon the recommendation of the Security Council.

[127]) Ueber die Gründe des Beschlusses schreibt Padelford, 48: „Néansmoins, la majorité du Comité, y compris les délégués des Etats-Unis et de l'Union Soviètique furent d'avis qu'une nouvelle Cour serait plus facilement au diapason des principes et mieux dans l'atmosphère de la nouvelle organisation, et il serait plus facile pour certains Etats-non-Membres de l'ancienne Cour de se joindre à une nouvelle (Treize des membres actuels des Nations-Unies ne font pas partie du vieux Statut). On craignait aussi que, si l'ancienne Cour était maintenue avec ses statuts révisés, quelques Etats non-Members des Nations-Unies, mais qui avaient fait partie de l'autre statut, pourraient réclamer le droit de participer à la nouvelle Cour, ainsi qu'à la nomination et à l'élection des juges, en donnant purement et simplement avis de leur acceptation du statut revisé."

[128]) Vergl.: Bourquin: Nouvelle SdN, 265.

indem Art. 95 ausdrücklich festhält, dass keine Bestimmung der Charta die Mitglieder hindere, ihre Streitfälle andern Gerichtshöfen zu unterbreiten kraft schon geschlossener oder noch zu schliessender Abkommen.

Schliesslich wird als wichtige Neuerung der SRat noch mit der Sanktion der Urteile des Gerichtshofes betraut (Art. 94 Abs. 2). Dabei wird in Art. 94 Abs. 2 festgehalten, dass der SRat sowohl durch Empfehlungen wie durch entsprechende Massnahmen ein widerspenstiges Mitglied zur Erfüllung der Verpflichtungen aus einem Urteil des Gerichtshofes verhalten kann.

Das zweite technische Unterkomitee der vierten Kommission beschäftigte sich mit Rechtsfragen verschiedenster Art, die in Dumbarton Oaks überhaupt nicht berücksichtigt worden waren. Von den neun dem Komitee unterbreiteten Vorschlägen [129]) liessen nur 5 eine Spur im Text der Charta.

Art. 102 übernimmt die Bestimmung von Art. 18 des VBPaktes und schreibt den Mitgliedern vor, Verträge und internationale Abkommen beim Sekretariat der Vereinten Nationen zu registrieren. Während nun ein Antrag dahin ging, bei Nicht-Befolgung dieser Vorschrift den nicht registrierten Vertrag für ungültig zu erklären, [130]) bestimmt Art. 102 Abs. 2 nur, dass ein nicht registrierter Vertrag oder ein nicht registriertes internationales Abkommen vor keinem Organ der Organisation der Vereinten Nationen angerufen werden könne.

Art. 103 der Charta bestätigt, dass die Verpflichtungen aus der Charta allen andern internationalen Abmachungen der Mitglieder vorangehen. [131])

Art. 104 sichert der neuen Organisation die Rechtsfähigkeit auf dem Gebiet aller Mitglieder zu und Art. 105 gewährt der Organisation und ihren Beamten die notwendigen Privilegien und Immunitäten, die sich zur Ausübung ihrer Tätigkeit als notwendig erweisen.

In der Frage der Ratifikation der Charta stiess die vierte Kommission wieder auf ein gemeinsames Vorgehen der Grossmächte. Diese unterbreiteten einen Vorschlag, dass die Charta in Krafte trete, sobald eine Mehrheit der Mitglieder ihre Ratifikation bei der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika deponiert hätten. In dieser Mehrheit müssen aber die Mitglieder der Vereinten Nationen mit ständigem Sitz im SRat inbegriffen sein (Art. 110 Abs. 3).

---

[129]) Es handelt sich um folgende Punkte:
1. Privilegien und Immunitäten der Organisation, ihrer Organe und ihrer Delegierten.
2. Registrierung und Publikation von Verträgen.
3. Verpflichtungen der Mitglieder, die nicht in der Charta geregelt sind.
4. Revision internationaler Abkommen.
5. Beziehungen des Völkerrechts und der Charta zum Privatrecht.
6. Die Entwicklung des Völkerrechtes.
7. Das richterliche Statut der Organisation.
8. Die Auslegung der Charta.
9. Die Inkraftsetzung der Charta.

[130]) Vergl.: Padelford, 56.

[131]) Als Muster diente hier zweifellos Art. 20 des VBPaktes. Bourquin bemerkt, die Fassung der Charta sei klarer und glücklicher als der Art. 20 des Covenant. Vergl.: Bourquin: Nouvelle SdN, 268.

Gar kein Text wurde angenommen, der sich mit der Entwicklung des Völkerrechtes und mit der Revision von Verträgen und internationalen Abkommen befasst. Beide Fragen wurden in andern Komitees gestreift, so das wichtige Problem des peaceful change, das im Zusammenhang mit Art. 14 [132]) in der zweiten Kommission eine Regelung erfuhr.

Schliesslich vereinigte ein Antrag über die Beziehungen des Völkerrechtes und der Charta zum Privatrecht nicht die notwendige Zweidrittel-Stimmenmehrheit, die zur Annahme eines Textes vorgeschrieben war und ein eigener Artikel über die Interpretation der Charta wurde als überflüssig empfunden.

V. Schlussfolgerung aus dem Vergleich

Damit ist die Entwicklung der Charta aus den Vorschlägen von Dumbarton Oaks in ihren Hauptpunkten festgehalten. Da es sich bei der Herausarbeitung der Satzung um einen internationalen Legislativ-Akt handelt, war es für die Staatengleichheit von Interesse, den materiellen Einfluss der beiden Mächtegruppen, der Grossmächte und der Kleinstaaten, auf den Inhalt der Satzung herauszuschälen.

Es lässt sich anhand dieser Ausführungen leicht feststellen, dass die Grundzüge der Organisation, wie sie die Grossmächte ausgesteckt hatten, kaum geändert worden sind. Die so scharf herausgearbeitete Vormachtstellung der ständigen Mitglieder des SRates im politischen Sektor der Charta blieb völlig unangetastet. Die Zahl der Vorschläge von Dumbarton Oaks, die hier eine Veränderung erfuhren, ist äusserst gering.

Dennoch haben die Konferenzmächte von San Franzisco nicht einfach die Vorschläge von Dumbarton Oaks übernommen und durch ihre Zustimmung zur Konstitution erhoben. Vergleicht man die beiden Texte rein äusserlich, so fällt sofort die Ausdehnung auf, die die Charta gegenüber dem Diskussionsprojekt angenommen hat. Sie rührt zum grossen Teil her von glücklichen Ergänzungen, [133]) die die Vereinten Nationen an den Vorschlägen der 4 Grossmächte angebracht haben. Wenn es auch nicht gelungen ist, die Befugnisse der GV auf Kosten des SRates erheblich zu erweitern, so hat San Franzisco doch in bemerkenswerter Weise die Bedeutung der GV unterstrichen, indem deren Tätigkeit durch die ihr untergeordneten Organe auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet einen ungeahnten

---

[132]) Im Zusammenhang mit Art. 14 waren von mehreren Delegationen Anstrengungen unternommen worden, um eine Klausel aufzunehmen, die der GV die ausserordentliche Befugnis erteilt hätte, die Revision von Verträgen zu empfehlen. Von dieser Anregung blieb aber keine Spur im Text der Charta. Von Anfang an hatte sich die Sowiet-Union gegen diese Vorschläge gewandt. Der Standpunkt der Vereinigten Staaten ist ausgedrückt im Rapport, den die Delegation der Vereinigten Staaten an den Präsidenten der Vereinigten Staaten richtete (26. Juni 1945).
Zitiert bei Gilchrist, 22—23.

[133]) Treffend sagt Bourquin: „Il n'est pas douteux cependant, que la nouvelle SdN procède essentiellement des accords de Dumbarton Oaks et de Yalta. La conference a respecté les grands traits du plan qui lui était soumis. Elle l'a enrichi, parfois rectifié, souvent amélioré. Elle ne l'a pas bousculé."
Vergl.: Bourquin: Nouvelle SdN, 259.

Aufschwung genommen hat. Schliesslich ist die Auflockerung und Verfeinerung der Bestimmungen der Charta durch verstärkte Dezentralisation eine der glücklichsten Errungenschaften von San Franzisco. Der grosszügige Einbau regionaler Organismen in die Gesamtstruktur der Charta erlaubt eine viel verfeinerte Berücksichtigung der individuellen Staatsinteressen. [134]) Es ist nicht zu leugnen, dass gerade durch diese Einflüsse die Mannigfaltigkeit der in San Franzisco vertretenen Staaten dem Plan von Dumbarton Oaks ihr eigenes Siegel aufgeprägt hat.

Betrachten wir aber die Erwartungen, mit denen viele Delegationen von kleinen Mächten sich nach San Franzisco begaben, so können wir die Enttäuschung begreifen, mit der vor allem in Europa das Werk von San Franzisco betrachtet wurde. Das holländische Memorandum z. B. erklärt in aller Offenheit, die niederländische Regierung wüsste nicht, warum sie einer internationalen Organisation beitreten sollte, in der die Grossmächte ein Veto-Recht in eigener Sache ausüben könnten. [135]) Die Hartnäckigkeit, mit der die Grossmächte die rechtliche Sanktionierung ihrer Hegemonie-Stellung durchsetzten, hat viele und bittere Kritik ausgelöst. [136])

Bedeutet die Ausarbeitung der Charta, wie sie in Dumbarton Oaks, in Yalta und in San Franzisco vor sich ging, tatsächlich eine Rückkehr zu den Methoden der Heiligen Allianz, wie das die italienische Presse z. B. behauptet hat? [137]) Wie im zweiten Kapitel [138]) festgehalten wurde, charakterisierte sich die Haltung der Grossmächte zur Zeit der Heiligen Allianz dadurch, dass diese Mächte andern Staaten Verpflichtungen aus Verträgen zudiktierten, an deren Ausarbeitung die betreffenden Staaten gar nicht teilgenommen hatten. Dieses Kriterium trifft für die Charta der Vereinten Nationen zweifellos nicht zu. In diesem Fall hätten die Grossmächte die Konferenz von San Franzisco gar nicht mehr einberufen müssen, sondern ihren Plan von Dumbarton Oaks und Yalta einfach zur Annahme oder Ablehnung den einzelnen Mitgliedern der Vereinten Nationen vorlegen können. 50 Staaten haben aber in San Franzisco an der Ausarbeitung des definitiven Textes teilgenommen. Das Verfahrensreglement setzte diese Staaten in vollständiger rechtlicher Gleichheit auf dieselbe

---

[134]) Zur Problematik der Uebereinstimmung der individuellen Staatsinteressen mit den Erfordernissen einer internationalen Organisation vergl. neuestens: Paul Guggenheim: Völkerbund, Dumbarton Oaks und die schweiz. Neutralität, p. 9: „Das individuale Staats-Interesse."
Brierly, 57: „Die lebenswichtigen Interessen."

[135]) Die betreffende Stelle des Memorandums lautet: „— the Netherlands Government think that they may be permitted to say this. It is the good right of any great power to say that it will not enter into an association which gives authority to its members in certains circumstances to use force against that state. But it is difficult to see what advantage or attraction the Plan would have for the Netherlands if a right of veto were granted to great powers in their own cause."
Holländisches Memorandum zu den Vorschlägen von Dumbarton Oaks vom Januar 1945. Friedenswarte 1945 Heft 3. p. 185.

[136]) Vergl. z. B.: Journal de Genève vom 27. Juni 1945: „Le droit de veto est une tâche dans le Pacte" ——.
Vergl. auch: Brugière: Sécurité collective, 339 ff: „La Charte et l'opinion mondiale."

[137]) Vergl. z. B.: L'Epoca vom 15. Februar 1945.

[138]) Vergl.: Kap. II. § 4, IV: „Die Staatengleichheit und das Problem der Hegemonie."

Stufe. Zweifellos gab der bereits ausgearbeitete Plan von Dumbarton Oaks den Grossmächten Gelegenheit, ihre Stellung mit viel grösserer Geschlossenheit zu manifestieren. Aber ausgehend vom rein formell-rechtlichen Standpunkt bei der Beteiligung der Mächte an der Ausarbeitung des definitiven Textes kann festgestellt werden, dass die Gleichheit der Staaten in viel verbessertem Mass respektiert wurde, als in den Tagen des Wiener-Kongresses und der Heiligen Allianz.

§ 8: Die Staatengleichheit in der Charta

Im Gegensatz zum Völkerbundspakt enthält die Satzung der Vereinten Nationen mehrmals in feierlichen Bestätigungen die Anerkennung der Staatengleichheit. So betont die Charta schon in der Präambel die gleichen Rechte der grossen und kleinen Völker. [1]) In der Anknüpfung der Gleichberechtigung an die Begriffe: „Grosse und kleine Völker" tritt schon im Vorwort das mögliche Spannungsfeld der Gleichberechtigung in den Vordergrund.

Art. 1 Ziff. 2 erwähnt unter den Zielen der Charta die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen auf Grundlage der Achtung des Prinzips der gleichen Rechte der Völker und ihres Selbstbestimmungsrechtes. [2]) Man erkennt in der Formulierung bereits eine Anknüpfung der Gleichheit an den demokratischen Organ-Souveränitätsbegriff der Selbstbestimmung des Volkes. Logischerweise kann das Recht der Selbstbestimmung eines Volkes vom Blickpunkt des internationalen Rechtes aus nichts anderes heissen als die Unabhängigkeit gegenüber fremder Einmischung. [3])

---

[1]) Die entsprechende Stelle in der Präambel lautet: „To reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and value of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small", —.

Anmerkung: Wenn auch, wie bereits bemerkt wurde, gleich zu Anfang der Konferenz von San Franzisco das Französische als gleichberechtigte Konferenzsprache mit dem Englischen zugelassen wurde und Art. 111 Abs. 1 bestimmt, dass der englische, französische, chinesische, russische und spanische Text in gleicher Weise massgebend seien, so muss die englische Fassung der Charta als ursprünglichster Text dennoch besondere Beachtung finden. Die Zitate sind deshalb immer dem englischen Text entnommen. Gleiche Praxis z. B. auch in Erwin Ruck: Grundsätze im Völkerrecht. Zürich 1946.

[2]) Art. 1 Ziff. 2 lautet: „To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and selfdetermination of peoples, and to take other appropriate measures to strengtheen universal peace;"

[3]) Diese prinzipielle Erklärung findet ihre Ergänzung in Art. 2 Ziff. 7, der bestimmt, dass keine Vorschrift der Charta den Vereinten Nationen das Recht geben solle, sich in die Angelegenheiten einzumischen, die im wesentlichen zur innern Zuständigkeit eines Staates gehören. Für „Innere Zuständigkeit" verwendet der englische Text die gleiche Formel, wie in Art. 15 Abs. 8 des VBPaktes, nämlich „Domestic jurisdiction", während der französische Text nicht mehr, wie im VB, von „Compétence exclusive" schreibt, sondern von „Compétence nationale", eine Wendung, die eher eine gewisse Einschränkung der innern Zuständigkeit anzudeuten scheint.
Kopelmanas zeigt, dass die „Domestic jurisdiction" das eigentliche moderne Reservat der Souveränität geworden ist, indem der positive Gehalt des Souveränitätsbegriffes sich in dieser neuen Form dem übergeordneten Kompetenzbereich des Völkerrechtes gegenüberstellt. Vergl.: Kopelmanas, p. 203—251.

Es liegt hier, in Anlehnung an das Prinzip der Nationalität, eine Anerkennung der internationalen Komponente der Souveränität, der Unabhängigkeit, [4]) mit eingeschlossen.

Art. 2 Ziff. 1 verbindet dann die Begriffe der Souveränität und der Gleichheit mit aller wünschbaren Deutlichkeit, indem er erklärt, die Organisation der Vereinten Nationen beruhe auf dem Prinzip der souveränen Gleichheit aller Mitglieder.

Eine neue Bestätigung erfährt die Gleichheit im wirtschaftlichen und sozialen Sektor der Charta (Art. 55 Ziff. 1), während Art. 87 Ziff. 4 die Gleichberechtigung gewissermassen negativ umschreibt, indem er bestimmt, dass sich das Treuhandschaftssystem niemals auf Mitglieder der Vereinten Nationen ausdehnen könne, da diese sich in souveräner Gleichheit und Gleichberechtigung gegenüberständen.

Prüfen wir in welchem Mass die Gesamtstruktur der Organisation der Vereinten Nationen den aufgestellten Kritierien der Gleichheit entspricht. Wir können uns bei dieser Untersuchung auf die traditionellen Gefahrenzonen der Gleichheit, [5]) wie sie sich schon im Völkerbundssystem ausgebildet haben, beschränken.

A. DIE STAATENGLEICHHEIT UND DIE BESTIMMUNGEN DER CHARTA ÜBER DIE MITGLIEDSCHAFT

I. Die Stellung der Mitglieder

Kap. II der Charta regelt die Frage der Mitgliedschaft an der Organisation der Vereinten Nationen.

Die Mitglieder der Vereinten Nationen werden unterschieden in ursprüngliche und nicht ursprüngliche Mitglieder. Art. 3 zeigt die formellen Bedingungen auf die ein Staat erfüllen muss, um zu den ursprünglichen Mitgliedern gezählt zu werden. Danach wird die ursprüngliche Mitgliedschaft geknüpft an die Beteiligung an der Konferenz von San Franzisco und an die Unterzeichnung und Ratifizierung der Charta (gemäss Art. 110) oder an die schon früher erfolgte Beitrittserklärung zur Deklaration der Vereinten Nationen vom 1. Januar 1942. [6])

---

[4]) Vergl. dazu: Korowicz, 50.
Siehe dazu auch: Kap. I. § 3: „Die Staatengleichheit und die Souveränität".

[5]) Die Gefahrenmomente der Gleichheit wurden bereits im allgemeinen Teil prinzipiell herausgearbeitet und erfuhren im Zusammenhang mit der Kritik der VBBestimmungen eine nähere Untersuchung. Vergl.: Kap. I. § 3 B: Souveränität, Gleichheit und das Problem der internationalen Organisation, und Kap. II. § 6. Die Erfahrungen des Völkerbundes in Rücksicht auf die Beziehungen der Grossmächte zu den andern Staaten innerhalb einer Organisation der Völkergemeinschaft.

[6]) Diese zweite Möglichkeit hatte besondere Bedeutung für Polen, das in San Franzisco aus bereits erwähnten Gründen nicht vertreten war, aber die Erklärung der Vereinten Nationen vom 1. Januar 1942 unterzeichnet hatte.

Damit ist der Kreis der ursprünglichen Mitglieder bereits geschlossen. Die Charta enthält im Gegensatz zum VBpakt [7]) keine Liste von Staaten, die trotz ihres Fernbleibens von der Konferenz von San Franzisco ebenfalls den status eines ursprünglichen Mitgliedes erhalten. [8])

Im übrigen bezieht sich die Unterscheidung in ursprüngliche und nicht ursprüngliche Mitglieder nur auf den Erwerb der Mitgliedschaft. Ist einmal ein Staat Mitglied der Organisation, besteht nicht mehr die geringste Differenzierung, die an diesen Unterschied anknüpft.

Als nicht ursprüngliche Mitglieder können gemäss Art. 4 durch die GV auf Empfehlung des SRates alle friedliebenden Staaten aufgenommen werden, welche die in der Satzung enthaltenen Verpflichtungen annehmen und nach dem Urteil der Organisation fähig und gewillt sind, diese Verpflichtungen zu erfüllen.

Als materielle Kriterien haben also die Kandidaten für die Mitgliedschaft zwei Erfordernissen zu genügen: Sie müssen „Friedliebend" (peaceloving) sein und nach dem Urteil der Organisation fähig und gewillt sein, den Verpflichtungen der Charta nachzukommen (Art. 4 Ziff. 1).

Das Kriterium der Friedensliebe ist natürlich ein äusserst dehnbarer Begriff. Man ist begründeterweise versucht, diese Bestimmung in Analogie zu bringen zu den ganz ähnlich lautenden Vorschriften des VBpaktes [9]) und sie dem politischen Willen der Sieger des zweiten Weltkrieges zuzuschreiben, die versuchten, damit gegenüber den Feindstaaten ein geschmeidiges, rechtliches Instrument in die Hände zu bekommen, das bei der Sicherung der Friedensverträge vortrefflich verwendet werden kann. Dass sich das Kriterium der Friedensliebe in erster Linie gegen die Feinde der Sieger des zweiten Weltkrieges richtet, geht indirekt hervor aus den langwierigen Diskussionen um die Aufnahme neuer Mitglieder in den Sitzungen des SRates vom 11. bis 30. August 1946. [10]) Dabei hat besonders das Aufnahmegsuch Albaniens Anlass zu langen Debatten gegeben. Griechenland, das als besonders interessierter Staat um Teilnahme an den einschlägigen Sitzungen des SRates ersucht hatte, [11]) bestritt in einem ausführlichen Memorandum, [12]) dass Albanien die Aufnahmebedingungen des Art. 4 der Charta erfülle. Als hauptsächlichster Beweis gegen die Friedensliebe Albaniens wird von Griechenland die Tatsache angeführt, dass Albanien im zweiten Weltkrieg im Verein mit dem fascistischen Ita-

---

[7]) Vergl. dazu: Kap. II. § 5 B I: „Die Klassierung der Staaten im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft."

[8]) Somit gehören zu den ursprünglichen Mitgliedern der Vereinten Nationen die 50 bereits aufgezählten Konferenzteilnehmer von San Franzisco und dazu noch Polen.
Vergl.: Kap. III. § 7 A III.: „Die Konferenz von San Franzisco".

[9]) Vergl. dazu: Kap. II. § 5 B I.: „Klassierung der Staaten im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft."

[10]) Es handelt sich um die Aufnahmegesuche folgender Staaten: Albanie, Siam, République populaire de Mongolie, Afghanistan, Transjordanie, Irlande, Portugal, Suéde (das Gesuch von Siam wurde dann wieder zurückgezogen).
Vergl.: Security Council: Official Records, First year, Sec. series No. 4.

[11]) Vergl.: Lettre adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Ministre des Affaires étrangères de Grèce.
Security Council: Off. Rec. First year. Sec. series, Supplement No. 4 p. 19/20.

[12]) Vergl.: Memorandum vom 5. Juli 1946. Sec. Council: Off. rec. first year, sec. ser. Supplement No. 4 p. 20—26.

lien Griechenland bekämpft habe. Umgekehrt beweisen jene Staaten, die die Aufnahme Albaniens unterstützen, dessen Friedensliebe durch eine Reihe von Tatsachen, die zeigen, dass sich Albanien im Kriege energisch gegen die italienische und deutsche Besetzung gewehrt habe. [13]) Und mit ganz gleichen Argumenten, nämlich dem Widerstand gegen den japanischen Militarismus, unterstützt der Sowietdelegierte Gromyko auch das Aufnahmegesuch der Volksrepublik der Aeussern Mongolei. [14])

Es scheint jedoch, dass hinter dieser Interpretation noch ein tieferer Grund steckt. Aus den verschiedenen Debatten scheint sich eine Gedankenverbindung zu kristallisieren zwischen der Friedensliebe und der Ideologie der demokratischen Regierungsform. Beim Vergleich des Planes von Dumbarton Oaks mit dem definitiven Text der Charta wurde bereits darauf hingewiesen, dass sich der endgültige Text auszeichne durch eine Fülle von grundsätzlichen Erklärungen und Hinweisen. [15]) Wie schon aus dem dort angeführten Beispiel hervorgeht, entstammen alle diese Erklärungen der demokratischen Ideologie. [16]) Nun ist es kein neuer Gedanke der Organisation der Vereinten Nationen, in der Demokratie die beste Garantie zur Entwicklung friedlicher internationaler Beziehungen zu erblicken. [17]) Es scheint sich im Rahmen der Vereinten Nationen diese Tendenz zu bestätigen, die materiellen Kriterien zur Aufnahme: Friedensliebe, Fähigkeit und Wille, die Verpflichtungen der Charta zu erfüllen, in Zusammenhang zu bringen mit der demokratischen Regierungsform eines Staates. Eine solche Absicht geht deutlich hervor aus den Erklärungen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Trygve Lie, in der Sitzung des SRates vom 16. April 1946. Nach den Ausführungen Trygve Lies hätten die Grundsätze, die die Zulassung eines Mitgliedes zur Organisation beherrschen, eine Präzisierung erfahren in der Erklärung von Potsdam vom 2. August 1945. [18]) Die drei Signatarmächte der Erklärung von Potsdam (Vereinigte Staaten, Sowiet-Russland und Grossbritannien) führen aus, sie sähen kein Hindernis darin, dass fünf alte Feindstaaten der Organisation der Vereinten Nationen beitreten könnten, sobald diese Staaten (es handelt sich um Italien, Bulgarien, Finnland, Ungarn und Rumänien) eine demokra-

---

[13]) Vergl.: Die Ausführungen des Sowietdelegierten Gromyko in der Sitzung des SRates vom 28. August 1946. Sec. Council: Off. Rec. first year. Sec. ser. No. 4 p. 63 ff.
Ausführungen des jugoslawischen Delegierten Lukin in der Sitzung vom 29. August 1946. Sec. Council. Off. rec. first year. Sec. series. No. 5 p. 82—85.

[14]) Vergl.: Security Council: Off. Rec. first year. Sec. Series. No. 5 p. 88/89.

[15]) Vergl.: Kap. III. § 7 B: „Vergleich des Projektes der Grossmächte mit dem definitiven Text der Charta".

[16]) Schon Kant glaubte (in seinem Projekt: Zum ewigen Frieden), dass eine republikanische Konstitution der Staaten die beste Grundlage für eine friedliche Zusammenarbeit aller Völker sei.
Vergl.: Pierre Rain:2 L'organisation de la paix en Europe depuis les origines jusqu'à l'ONU. Paris 1946. p. 65 ff: „Le Beau-Songe d'Emmanuel Kant".
Dieser Gedanke ist vor allem auch in den Vereinigten Staaten sehr stark ausgeprägt. Scott baut darauf seine ganze Darstellung der Staatengleichheit auf.
Vergl.: Scott: l'égalité juridique RDC 1932 IV. 42 p. 583 ff.
Vergl. auch: Walter Lippmann: La cité libre (The good society). Traduction de Georges Blumberg. Paris 1946. p. 14 ff.

[17]) Vergl.: Sec. Council: Off. Rec. First year. No. 4 p. 42 ff.

[18]) Vergl.: T. et D. II. 76—94. p. 91 ff: „La conclusion des traités de paix et l'admission à l'Organisation des Nations-Unies."

tische Regierungsform konstituiert und mit den siegreichen Mächten Friedensverträge abgeschlossen hätten.

Der innere Sinn der materiellen Kriterien des Art. 4 Ziff. 1 der Charta scheint somit im Ausschluss jeglichen Totalitarismus und in der verfassungsmässigen Verankerung der Demokratie zu liegen. [19])

Art. 4 Ziff. 2 regelt die formellen Bedingungen zur Aufnahme eines neuen Mitgliedes in die Organisation der Vereinten Nationen. Danach gelangt die Frage der Zulassung zuerst vor den SRat, der eine entsprechende Empfehlung an die GV auszuarbeiten hat. Der diesbezügliche Beschluss des SRates unterliegt dem Veto-Recht, d. h. zur gültigen Fassung des Beschlusses bedarf der Kandidat sieben zustimmender Stimmen, in welcher Zahl sämtliche Stimmen der ständigen Mitglieder des SRates eingeschlossen sein müssen.

Eine einzige Macht mit ständigem Sitz im SRat hat somit das Recht, nur durch einfache Stimmenthaltung einem andern Staat den Eintritt in die Organisation der Vereinten Nationen zu verunmöglichen. Es handelt sich hier um ein Musterbeispiel jener Fälle, wo durch den Abstimmungsmodus im SRat (Art. 27 Ziff. 3) die Ungleichheit der Staaten in geradezu erschreckender Art zum Ausdruck kommt. Wenn die Organisation der Vereinten Nationen einst eine, ihrem rechtlichen Statut entsprechende Wirksamkeit entfalten würde, müsste sich das Veto einer einzigen Macht für den unglücklichen Kandidaten auswirken wie ein Bannstrahl und ihn aus dem Bereich der Völkergemeinschaft in eine unerträgliche Isolierung hineindrängen. Eine so einschneidende Massnahme kann aber nicht einfach der willkürlichen Entscheidung eines einzigen Staates, dessen Berechtigung nur darin liegt, dass er eine Grossmacht ist, überlassen werden. Eine solche Bestimmung geht durch ihre schwerwiegenden Konsequenzen weit über die zur Wirksamkeit einer internationalen Organisation geforderte funktionelle Differenzierung der Zuständigkeiten hinaus. [20])

Als zweites formelles Erfordernis zur Zulassung bedarf ein Staat eines annehmenden Beschlusses der GV (Art. 4 Ziff. 2), wobei Art. 18 Ziff. 2 präzisiert, dass ein solcher Beschluss einer Zweidrittel-Mehrheit der anwesenden und stimmenden Mitglieder bedürfe.

Art. 5 sieht die Suspendierung der mit der Mitgliedschaft verbundenen Rechte und Privilegien eines Mitgliedes vor, gegen das der SRat vorbeugende oder zwingende Massnahmen ergriffen hat. Das Vorgehen ist genau

---

[19]) Die genaue Frage der anzuwendenden materiellen Kriterien ist noch ungelöst. Insbesondere sind die Grenzen der Ermessensfreiheit der zuständigen Organe der Vereinten Nationen noch gänzlich verschwommen. Es scheint die Absicht zu bestehen, darüber ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofes einzuholen.

[20]) Dass der Beschluss zur Aufnahme neuer Mitglieder in die Organisation der Vereinten Nationen dem Veto-Recht unterliegt, ist umso unverständlicher, als der, vom Prinzip der Einstimmigkeit beherrschte VBPakt gerade in dieser Materie eine Mehrheitsentscheidung vorsah. Art. 1 Abs. 2 des VBPaktes verlangt für die Aufnahme neuer Mitglieder nicht einen einstimmigen Beschluss, sondern nur eine Zweidrittels-Mehrheit.
Vergl. die Kritik der Regelung der Charta bei: Bourquin: Nouvelle SdN, 188. Guggenheim, der glaubt, es sei heute noch verfrüht, Mehrheitsentscheidungen allgemein im Völkerrechte einzuführen, nimmt bei dieser Ansicht jene Mehrheitsentscheidungen, die der VBpakt bereits zugelassen hatte, ausdrücklich aus. Vergl.: Guggenheim: Organisation, 126.

gleich wie bei der Aufnahme: Entsprechende Empfehlung durch den SRat und Beschluss der Suspension durch die GV (Zweidrittel-Mehrheit gemäss Art. 18 Ziff. 2). Ein ständiges Mitglied des SRates hat also wiederum die Befugnis, jegliche derartige Massnahme durch sein Veto-Recht zu verunmöglichen.

Die ganz gleiche Rechtslage ergibt sich auch aus Art. 6 der Charta, der den Ausschluss eines Mitgliedes aus der Organisation vorsieht, wenn das betreffende Mitglied beharrlich die in der Satzung verankerten Grundsätze verletzt. [21])

II. Stellung der Nichtmitglieder

Man kann zwei Gruppen von Nichtmitgliedern der Vereinten Nationen unterscheiden, die eine verschiedene rechtliche Behandlung erfahren.

Die erste Gruppe setzt sich zusammen aus den Staaten, die freiwillig der Organisation fern bleiben und jenen, die die Aufnahmebedingungen nicht erfüllen. Die zweite Gruppe wird gebildet durch die sog. „Alten Feindstaaten".

a) Die rechtliche Lage der ersten Gruppe.

Die Charta enthält eine ausdrückliche Bestimmung über das Verhalten der Vereinten Nationen gegenüber jenen Staaten, die der Organisation aus einem der angegebenen Gründe nicht angehören. Solange nämlich einige Staaten noch nicht Mitglieder der nach Universalität strebenden Organisation sind, enthält das System der Vereinten Nationen territoriale Lücken, denen gegenüber die Charta nicht gleichgültig bleiben kann, da sie andernfalls die Ziele der Charta kompromittieren könnten. Eine solche Gefahr ergibt sich hauptsächlich bei der Sorge um die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit.

---

[21]) Die Satzung enthält keine Bestimmung über den Austritt eines Mitgliedes. Hingegen geht aus den Verhandlungen von San Franzisco hervor, dass diese Möglichkeit offen steht, wenn auch der Wunsch ausgedrückt wurde, der Gedanke der Universalität des Bundes möge die Mitglieder davon abhalten, sich zu einer solchen Massnahme zu entschliessen.
Vergl.: Davis, 10: „Après un débat ardu, aucune clause pour ou contre le retrait volontaire d'un Etat ne fut inscrite dans la Charte. Une simple déclaration explicative fut adoptée par le Comité et approuvée avec amendement par la Commission: on y insistait sur l'intention de maintenir l'unité; mais on y statuait expressément le droit des Etats de se retirer en cas de carence de l'Organisation à prendre ses responsabilités ou bien de son inaptitude soit à accepter les amendements qui pourraient être faits, soit, dans l'alternative, à assurer la continuation du système sans tenir compte des amendements qui pourraient être proposés par une conférence ultérieurement convoquée."
Wehberg bringt die Annahme dieser Erklärung ausdrücklich in Zusammenhang mit der Veto-Frage und sagt, die Gegner des Veto-Rechtes wollten freie Hand behalten, dem Bunde den Rücken zu kehren, falls eine Grossmacht das Veto-Recht missbrauchen oder die von den Gegnern des Veto erhoffte Abänderung der Satzung im Sinne einer Beseitigung des Veto-Rechtes verunmöglichen sollte.
Vergl.: Hans Wehberg: Einführung in die Satzung der Vereinten Nationen. Friedenswarte 1945. Heft 5/6. p. 344.

Auf diesem Gebiet greift denn auch Art. 2 Ziff. 6 bestimmend ein,[22]) indem er sagt, die Organisation solle sich dafür einsetzen, dass sich auch Staaten, die den Vereinten Nationen nicht angehören, nach diesen (im gleichen Art. aufgezählten) Grundsätzen richten, soweit dies zur Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit notwendig sei.

Der Text statuiert somit ein gewisses Ueberwachungsrecht der Organisation gegenüber den Nichtmitgliedern in allen Fragen, die die internationale Sicherheit berühren. Der SRat ist befugt, in Fällen von Friedensbedrohung und von Friedensbruch die Vorbeugungs- und Zwangsmassnahmen der Charta auch gegen ein Nichtmitglied zur Anwendung zu bringen.[23])

Diese Interpretation geht vor allem hervor aus der Behandlung der spanischen Frage[24]) vor dem SRat. Spanien ist nicht Mitglied der Vereinten Nationen.[25])

Am 8. und 9. April 1946 wendet sich der Delegierte der polnischen Regierung beim SRat, Doktor Oscar Lange, an den Präsidenten des Rates mit der Bitte, das spanische Problem auf die Tagesordnung zu setzen,[26]) weil das Franco-Regime in Spanien Ursache zu Störungen im internationalen Zusammenleben geworden sei und weil dieses Regime den Frieden und die internationale Sicherheit gefährde. Am 29. April schuf der Rat ein Unterkomitee mit dem Auftrag, einen ausführlichen Bericht über die spanische Frage auszuarbeiten.[27]) Aus diesem Bericht der Untersuchungskommission geht klar hervor, dass der SRat berechtigt ist, auch gegen Nichtmitglieder der Vereinten Nationen sämtliche Massnahmen, die in den Kap. VI (Pacific settlement of Disputes) und Kap. VII (Action with respect to threats to the peace, Breaches of the peace, and acts of aggression) der Charta definiert sind, ergreifen kann, sobald für Kap. VI die Bedingungen

---

[22]) Art. 2 Ziff. 6 lautet: „The organisation shall ensure that States which are not Members of the United Nations act in accordance with these principles so far as may be necessary for the mainteance of international peace and security".

[23]) Vergl.: Barraine, 95 ff.

[24]) Der politische Hintergrund der spanischen Frage fällt völlig aus dem Rahmen dieser Betrachtung. Es kann höchstens darauf hingewiesen werden, dass die sich aufdrängenden, schwerwiegenden politischen Fragen sich auch in der rechtlichen Behandlung des Falles Spanien fühlbar machten und der Fall Spanien nicht unbedingt als schlüssiges Beispiel angenommen werden kann für die Stellung der Vereinten Nationen gegenüber Nichtmitgliedern.
Zu den politischen Hintergründen der spanischen Frage vergl.: Quilez Manuel Jimenez: Spanien und die UNO. Zürich 1947.

[25]) Spanien wurde allerdings schon während der Verhandlungen von San Franzisco einer Sonderbehandlung unterworfen, indem auf Antrag Mexikos folgender Kommentar zu Art. 4 angenommen wurde: „Il est admis, suivant la proposition de la délégation du Mexique, que le paragraphe 2 du chapitre III ne peut s'appliquer à aucun des Etats dont les régimes ont été établis avec l'aide des forces militaires des pays qui ont fait la guerre contre les Nations-Unies, celà aussi longtemps que ces régimes resteront au pouvoir".
Vergl.: Davis, p. 9/10.

[26]) Vergl.: Lettre en date du 8. avril 1946 adressée au Secrétaire générale par l'Ambassadeur de Pologne: Doc. S/32.
Lettre en date du 9 avril: Doc. S/34. Journal of Sec. Council No. 25. p. 490/91.

[27]) Vergl.: Journal of. Sec. Council: No. 32. p. 628.

des Art. 34 oder für Kap. VII die Bedingungen von Art. 39 erfüllt sind. [28]) Damit ist die Zuständigkeit des SRates für alle Fragen der kollektiven Sicherheit auch im Hinblick auf Nichtmitglieder der Vereinten Nationen grundsätzlich bejaht. [29])

Die Charta legt aber den Nichtmitgliedern nicht nur Pflichten auf, sondern verleiht ihnen auch Rechte.

So kann ein Nichtmitglied der Vereinten Nationen die Aufmerksamkeit des SRates oder der GV auf einen Streitfall lenken, an dem es beteiligt ist, wenn sich der betreffende Staat verpflichtet, die in Bezug auf die friedliche Streiterledigung vorhandenen Verpflichtungen aus der Charta anzunehmen (Art. 35 Ziff. 2). Für den Fall, dass Massnahmen vorbeugender oder zwingender Art ein Mitglied oder Nichtmitglied der Organisation vor schwerwiegende wirtschaftliche Schwierigkeiten stellen sollten, können diese Schwierigkeiten durch den betroffenen Staat zur Lösung dem SRat unterbreitet werden (Art. 50).

In ihrer praktischen Bedeutung viel wichtiger, als diese letzte Bestimmung ist die Möglichkeit, die Art. 93 Ziff. 2 allen Nichtmitgliedern der Vereinten Nationen einräumt. Trotz der Vorschrift des Art. 92, die besagt, dass das Statut des internationalen Gerichtshofes ein untrennbarer Bestandteil der Charta von San Franzisco bilde, sieht Art. 93 Ziff. 2 vor, dass auch Nichtmitglieder der Vereinten Nationen an dem Statut des internationalen Gerichtshofes sich beteiligen können und zwar unter Bedingungen, die in jedem einzelnen Fall von der GV auf Empfehlung des SRates festgesetzt werden. [30]) Der Text des Art. 93 Ziff. 2 findet eine für diese Untersuchung interessante Ergänzung in Art. 35 des Statutes des

---

[28]) Vergl.: Conseil de Sécurité: Procès-verbaux off. lière année, Sec. série. Supplément spécial: Rapport du Sous-Comité chargé de la question espagnole, p. 4: „Jurisdiction du Conseil de Sécurité et mesures, qu'il peut prendre en vertu du chapitre VII de la Charte."
p. 5: „Autres mesures que peut prendre l'Organisation."

[29]) In dieser Regelung ringt sich der Gedanke der Universalität der Charta und der Gedanke der Völkergemeinschaft als Zwangsgemeinschaft am klarsten und eindringlichsten durch. Mit dieser Lösung wird ausdrücklich bejaht, dass der SRat über gewisse, zum Wohl der Gemeinschaft unentbehrliche Rechtssätze als Organ der Gemeinschaft zu wachen hat. Der Gedanke der Charta geht dahin, den Rechtssätzen, die den Frieden und die internationale Sicherheit gewährleisten, die Zwangsgewalt der Völkergemeinschaft zur Verfügung zu stellen. Die Tatsache, dass diesen Rechtssätzen durch eine Organisation der Völkergemeinschaft allen Völkerrechtssubjekten gegenüber Geltung und Nachachtung verschafft wird, unabhängig davon, ob die einzelnen Subjekte diese Rechtssätze als solche oder die institutionelle Organisation zur Garantierung dieser Rechtssätze anerkennen, gibt der (schon theoretisch kaum mehr haltbaren) Auffassung vom Völkerrecht als reinem, auf der absoluten Willensautonomie der Subjekte basierenden Vertragsrecht, den letzten entscheidenden Stoss.

[30]) Es handelt sich um die Möglichkeit eines rechtlich vollgültigen Beitrittes mit dauerndem Charakter zum Statut des internationalen Gerichtshofes und nicht um die rein okkasionelle Gelegenheit, eine internationale Rechtsstreitigkeit, an der ein Nichtmitglied zufällig beteiligt ist, dem Gerichtshof zu unterbreiten. Vergl.: Barraine, 96.
Zu den Bedingungen, die der SRat und die GV festsetzen können, vergl. als Beispiel: Dietrich Schindler: Der Beitritt der Schweiz zum internationalen Gerichtshof. Aufsatz erschienen in der „Neuen Zürcher-Zeitung" vom 17. Aug. 1947. Sonntagsausgabe No. 1585. p. 1/2.

internationalen Gerichtshofes. Dieser Artikel eröffnet auch Staaten, die weder den Vereinten Nationen angehören noch den Beitritt zum Statut des internationalen Gerichtshofes erklärt haben, die Möglichkeit, die Gerichtsbarkeit des Hofes anzurufen unter den vom SRat näher zu bestimmenden Bedingungen. Wie Art. 35 Ziff. 2 ausdrücklich präzisiert, darf aus der Tatsache, dass ein Staat nicht Mitglied der Vereinten Nationen ist, keine Ungleichheit in seiner Stellung vor dem Gerichtshof resultieren, wenn ein solcher Staat als Partei vor den Gerichtshof tritt.

b) Regime der alten Feindstaaten.

Als „Alten Feindstaat" bezeichnet die Charta jenen Staat, der während des zweiten Weltkrieges der Feind einer der Signatarmächte der Charta gewesen war (Art. 53 Ziff. 2).[31]) Dieser Gruppe von Staaten gegenüber stellt die Charta gewisse Ausnahmebestimmungen auf, die die Unterordnung dieser Staaten unter die Jurisdiktion der Charta mit aller Strenge ordnen. Gemäss Art. 53 kann sich der SRat zur Durchführung von vorbeugenden und zwingenden Massnahmen regionaler Organisationen und ihrer Organe bedienen.[32]) Doch können ganz allgemein auf Grund von regionalen Abkommen durch Regional-Organe keine Zwangsmassnahmen ergriffen werden ohne die Zustimmung des SRates.

Hier greift nun die Ausnahmebestimmung von Art. 53 Ziff. 1 ein. Gegen „Alte Feindstaaten" können Massnahmen zwingender Art auf Grund von Regionalpakten jeder Zeit und ohne Zustimmung des SRates ergriffen werden, wenn sie sich gegen das Neuaufflackern des Angriffsgeistes solcher Staaten richten. Dabei liegt das Mass solcher Sanktionen ganz in der Hand der interessierten Regierungen, da die Organisation der Vereinten Nationen erst mit der Vorbeugung neuer Angriffe dieser alten Feindstaaten betraut wird, wenn die interessierten Regierungen der Organisation einen entsprechenden Auftrag erteilen.[33])

In der gleichen Richtung geht die Vorschrift des Art. 107, die allerdings als Ausnahmebestimmung noch viel einschneidender wirkt. Gemäss dem Text dieses Artikels können gegen die einzelnen alten Feindstaaten alle Massnahmen unternommen werden, die als Folge dieses Krieges von den

---

[31]) Art. 53 Ziff. 2 lautet: „The term „enemy state" as used in paragraph 1 of this article applies to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory of the present charter."

[32]) Die Dezentralisation der Organisation der Vereinten Nationen findet in diesen Bestimmungen deutlich Ausdruck. Die Schlagkraft der Charta erfährt durch diese kluge Verwendung regionaler Interessen eine beträchtliche Erhöhung. Vergl.: Bourquin: Nouvelle SdN, 131.

[33]) Den alten Feindstaaten steht allerdings auch das Recht zu, auf Grund der Vorschrift von Art. 35 Ziff. 2 die Aufmerksamkeit des SRates oder der GV auf einen Streitfall zu lenken, wenn ein solcher Staat selber Partei ist und sich den in der Charta enthaltenen Verpflichtungen zur friedlichen Streiterledigung unterwirft. Wie Wehberg berichtet, wollte man in San Franzisco den alten Feindstaaten selbst dieses Recht absprechen oder von einer vorherigen Erlaubnis des SRates abhängig machen. Der Antrag drang aber nicht durch.
Vergl.: Hans Wehberg: Einführung in die Satzung der Ver. Nat. Friedenswarte 1945. Heft 5/6. p. 268.

für diese Massnahmen verantwortlichen Regierungen getroffen oder erlaubt werden. Keine Bestimmung der Charta hemmt die volle Entfaltung der Wirksamkeit derartiger Massnahmen und die alten Feindstaaten können sich zum Schutz gegen solche Massnahmen auf keine Schutzbestimmungen der Charta berufen. Natürlich deckt diese Vorschrift auch die Ausführung der Friedensverträge. Die Schärfe dieser letzten Bestimmung wird aber gemildert durch ihren vorübergehenden Charakter. Art. 107 befindet sich in Kap. XVII der Charta, das die auf die internationale Sicherheit bezüglichen Uebergangsbestimmungen enthält. Diese Uebergangsvorschriften bleiben nur so lange in Kraft, bis der Ausbau der in Art. 43 vorgesehenen Spezialabkommen hinsichtlich der Aufstellung nationaler Streitkräfte zur Sicherung des Friedens vom SRat als genügend anerkannt wird. [34])

Schliesslich erwähnt auch noch Art. 77 Ziff. 1 lit. b die alten Feindstaaten, indem er bestimmt, dass Territorien, die als Folge des zweiten Weltkrieges von den Feindstaaten abgetrennt werden, unter das Treuhandschaftssystem der Vereinten Nationen gestellt werden. Damit ist natürlich implicite zugegeben, dass überhaupt Gebietsabtrennungen von den alten feindlichen Staaten gemacht werden können.

Mit diesen Ausnahmebestimmungen werden in die Organisation der Vereinten Nationen Elemente hineingetragen, die sich auf die Dauer kaum günstig erweisen werden. Ein nach Universalität strebender Bund kann auf lange Zeit keinen so scharfen Trennungsstrich ziehen gegenüber den alten Feindstaaten ohne mit sich selber in Widerspruch zu geraten. Die Tatsache, dass die alten Feindstaaten verschärften Bestimmungen der Charta unterworfen sind und anderseits kaum die Möglichkeit haben, deren Schutzbestimmungen anzurufen, schafft hier eine viel zu tiefgreifende Ungleichheit, um auf die Dauer erträglich zu sein. [35])

Eine Gesamt-Betrachtung der Bestimmungen der Charta über die Mitgliedschaft und jener Vorschriften, die die Beziehungen der Vereinten Nationen zu den Nichtmitgliedern regeln, zeigt, wie sehr sich die neue internationale Organisation als ein Organ der ganzen Völkergemeinschaft betrachtet. Während der Bund den Mitgliedern gegenüber eine ganze Reihe neuer positiver Verpflichtungen aufstellt, garantieren die Vereinten Nationen allen Staaten gegenüber die wirksame Geltung des allgemeinen Völkerrechtes. Der Versuch, die empfindlichste Lücke der bisherigen Völkerrechtsordnung, den Mangel an rechtlichen Sanktionen, auszufüllen, ist damit mit aller Ernsthaftigkeit neu unternommen. Sollte sich die stillschweigende Voraussetzung einer derarten Staatenorganisation, die Ueber-

[34]) Die Interpretation dieser Artikel, wie sie sich bei Barraine findet, scheint eher den Zielen der französischen Politik zu entsprechen. Man darf dabei nicht vergessen, dass Frankreich schon bei der Schaffung des VBes Hauptinitiant jener Richtung war, die aus dem Pakt ein Strafinstrument gegenüber den Besiegten machen wollte.
Vergl.: Rappard: Origines, 197.

[35]) Diese Bestimmungen bestärken die Ansicht Brierlys, der ganze gewaltige Apparat der Vereinten Nationen sei in erster Linie aufgebaut, um jegliches Wiederaufleben der aggressiven Tendenzen der im letzten Weltkrieg besiegten Staaten zu verhindern. Vergl.: Brierly, 133/34.

einstimmung in den Auffassungen der Grossmächte,[36]) jemals erfüllen, würde die aus diesen Bestimmungen sich ergebende universale Wirksamkeit sofort zur vollen Geltung gelangen.

B. DIE ZUSAMMENSETZUNG DES SRATES UND DIE KOMPETENZAUSSCHEIDUNG ZWISCHEN DEM SRAT UND DER GV

I. Die Zusammensetzung des SRates

Politische Motive und Erwägungen mehr organisationstechnischer Art begründen die Notwendigkeit, im Rahmen einer internationalen Organisation eine Abstufung der funktionellen Zuständigkeit vorzunehmen.[37]) Beide Ueberlegungen haben die Zusammensetzung des SRates der Vereinten Nationen weitgehend bestimmt.

Von Anfang war es ohne weiteres klar, dass alle Grossmächte in das politische Hauptorgan der Vereinten Nationen eine entsprechende Vertretung entsandten. Eine Schwierigkeit schuf nur die Tatsache, dass sich die traditionelle Gruppierung in Grossmächte und Kleinstaaten im zweiten Weltkrieg komplizierte durch die Herausbildung der zwei Super-Grossmächte Russland und Amerika. Die gewaltigen Machtzusammenballungen in den Händen dieser zwei Staaten, die erstmals mit solcher Eindrücklichkeit im internationalen Rahmen verwirklicht wurden, drängten die traditionellen europäischen Grossmächte in den Hintergrund. Diese Tatsache machte sich vor allem gegenüber Frankreich bemerkbar, das erst nach einigem Zögern auf gleichberechtigtem Fuss mit den andern Grossmächten zusammen als ständiges Mitglied des SRates zugelassen wurde.[38])

Bei der Zusammensetzung des Rates treffen wir auf die schon aus den VBZeiten bekannte Unterscheidung in ständige und nichtständige Mitglieder.

Die Republik China, Frankreich, die Union der Sozialistischen Sowiet-Republiken, das Vereinigte Königreich von Grossbritannien und Nordirland und die Vereinigten Staaten von Amerika sind ständige Mitglieder des SRates.[39])

Zu diesen 5 ständigen Mitgliedern gesellen sich 6 nichtständige Mitglieder, die von der GV gewählt[40]) werden. Die nichtständigen Mitglieder

---

[36]) Vergl. dazu die neuerlichen Ausführungen von Paul Guggenheim: „Die Krise der Vereinigten Nationen". Aufsatz erschienen in der „Neuen Zürcher-Zeitung" vom 3. November 1947. Abendausgabe No. 2153. Blatt 6.

[37]) Vergl.: Kap. I. § 3 B: „Souveränität, Gleichheit und internationale Organisation."

[38]) Zur Entwicklung der Beziehung der Vereinten Nationen zu Frankreich vergl.: Kap. III. § 7 A: „Stufen der Ausarbeitung des definitiven Textes und die Beteiligung der Mächte."

[39]) Vergl.: Art. 23 der Charta.

[40]) In seiner 45. Vollsitzung anlässlich der ersten Session wählte die GV folgende 6 Staaten als nichtständige Mitglieder des SRates: Australien, Brasilien, Aegypten, Mexico, Polen und Niederlande.
Vergl.: Resolutions adopted by the General Assembly during the first part of its first session from 10 january to 14 february 1946. Doc. A/64. p. 3.

werden für die Zeitdauer von zwei Jahren ernannt, wobei allerdings im Augenblick der ersten Wahl die Ausnahme eingriff, dass drei Staaten nur für die Dauer von einem Jahr gewählt wurden. [41]) Mit dieser Bestimmung wird erreicht, dass nun alle Jahre drei Mitglieder des SRates neu gewählt werden und somit nicht alle zwei Jahre eine Gesamterneuerungswahl der nichtständigen Mitglieder stattfinden muss. Die Kontinuität in der Aktion des SRates ist somit viel eher gesichert. Ganz den Erfahrungen des VBes entnommen ist die Bestimmung, die ausscheidenden Mitglieder des SRates seien nicht sofort wiederwählbar. [42]) Damit ist zum vorneherein die Möglichkeit ausgeschlossen, dass sich neben der rechtlichen Permanenz des Sitzes noch ständige Sitze faktischer Art ausbilden durch fortwährende Wiederwahl. Keine Bestimmung sieht eine Möglichkeit zur Erweiterung der Sitzzahl des SRates vor. Eine solche Erweiterung könnte nur auf dem Wege der Satzungsabänderung vorgenommen werden. Einer Hypertrophie des Rates, wie sie der VB kannte, [43]) sind damit beinahe unüberwindliche Schranken in den Weg gestellt.

Schliesslich kennt der SRat auch noch gelegentliche Mitglieder. In Anlehnung an die Bestimmung des Art. 4 Abs. 5 des VBpaktes hat auch die Charta einen Artikel aufgenommen, der die Zulassung und rechtliche Stellung der gelegentlichen Mitglieder des SRates regelt.

Gegenüber der Vorschrift des VBpaktes aber hat die Regelung der Charta sowohl was die Zulassung, wie auch die rechtliche Stellung der gelegentlichen Mitglieder betrifft, eine wesentliche Abschwächung erfahren. Danach kann jedes Mitglied der Vereinten Nationen, das nicht im SRat vertreten ist, zu Beratungen zugelassen werden, wenn der SRat der Meinung ist, dass die Interessen des betreffenden Mitgliedes durch den Gegenstand der Beratung in besonderer Weise betroffen werden. [44]) Eine Einladung zur Beteiligung an einer Beratung hängt also von einem vorhergehenden Beschluss des SRates ab. Es zeigt sich sogar, dass es einige ständige Mitglieder gibt, die der Ansicht sind, ein Beschluss zur Zulassung eines Nichtmitgliedes zu den Beratungen des SRates sei nicht eine Frage des Verfahrens, sondern eine materielle Rechtsfrage und unterliege dem Veto-Recht. Als in der 54. Sitzung des SRates vom 10. Juli 1946 bei der Behandlung der Geschäftsordnung der Atom-Kommission Kanada als Nichtmitglied des Rates das Gesuch stellte, zu den Beratungen des Rates zugelassen zu werden, stimmte der Delegierte der Sowiet-Union, Gromyko, dagegen und bemerkte ausdrücklich, dass damit die Frage der Zulassung Kanadas im negativen Sinne entschieden sei, weil Russland als ständiges

---

[41]) Vergl.: Doc. A/64. p. 3: „The General Assembly, by a further vote, decided that Australia, Brazil and Poland should sit as non-permanent members of the Security Council for a term of two years, and Egypt, Mexico and the Netherlands for a term of one year."

[42]) Vergl.: Art. 23, Ziff. 2, letzter Satz.

[43]) Vergl. dazu: Kap. II. § 6: Die Erfahrungen des Völkerbundes in Rücksicht auf die Beziehungen der Grossmächte zu den andern Staaten innerhalb einer Organisation der Völkergemeinschaft.

[44]) Es handelt sich um Art. 31 der Charta, der folgendes besagt: „Any member of the United Nations which is not a member of the Security Council may participate without vote, in the discussion of any question brought before the Security Council whenever the latter considers that the interests of that member are specially affected".

Mitglied des SRates gegen die Zulassung gestimmt habe. [45]) Es geht aber schon aus der Charta selber hervor, dass es sich hier eindeutig um eine Verfahrensfrage handelt, da der betreffende Art. 31 in der Charta unter dem Abschnitt „Procedure" steht. [46]) Bisher hat diese Bestimmung zu keinen neuen Schwierigkeiten mehr Anlass gegeben.

Wenn nun ein Nichtmitglied des SRates zu dessen Beratungen zugezogen wird, so steht es nicht wie im VBpakt mit den übrigen Mitgliedern auf gleichem rechtlichem Fuss. Die Teilnahme an den Beratungen versteht sich nämlich ausdrücklich ohne das Recht, an den Abstimmungen teilzunehmen und besteht somit einzig in der Mitwirkung an der Beratung. Damit ist die Stellung der gelegentlichen Mitglieder des SRates rechtlich äusserst schwach. Sie wurde denn auch für die politisch schwierigsten Fälle als ungenügend empfunden. Beschliesst der Rat die Anwendung von Waffengewalt gegen einen Friedensbrecher, so greift bei den Beratungen die Sonderbestimmung des Art. 44 ein.

Gemäss Art. 43 sind die Mitglieder der Vereinten Nationen verpflichtet, auf Grund von Sonderabkommen dem SRat nationale Streitkräfte, Hilfe und Erleichterungen, wie z. B. das Durchmarschrecht, zur Verfügung zu stellen, wenn dies für die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit notwendig ist. Wenn nun der SRat auf Grund der Verpflichtungen des Art. 43 ein Nichtmitglied des Rates zur Stellung von Streitkräften auffordert, so muss der SRat das betreffende Mitglied auf dessen Wunsch einladen, bei den Entscheidungen des Rates über die Verwendung von Streitkräften dieses Mitgliedes mitzuwirken. [47])

Dies sind die wesentlichen Bestimmungen über die Struktur des SRates. Gegen eine ausschliessliche hegemonische Führung der Weltpolitik durch die Grossmächte bietet die Zusammensetzung des SRates eine nicht zu unterschätzende Garantie. Den wichtigsten Schutz gegen eine exklusive Diktatur der ständigen Mitglieder bilden die 6 nichtständigen Mitglieder, die von der GV gewählt werden.

Die Bestimmungen des Art. 31 über die Zulassung von Mitgliedern der Vereinten Nationen zu den Beratungen des SRates sind deutlich vom Prinzip der arbeitsteiligen Differenzierung beherrscht. Grundsätzlich werden gewisse Funktionen dem zahlenmässig beschränkten Organ des SRates delegiert. Sobald aber die Beratungen des Rates in die Interessensphäre von Nichtmitgliedern eingreift, tritt die Schutzbestimmung des Art. 31

---

[45]) Vergl.: Security Council: Off. Rec. First year, second series, No. 1, p. 4. Die wörtliche englische Uebersetzung der Worte Gromykos lautet: „Further, I declare that an invitation to participate in a meeting of the Security Council, even without a decisive vote, is undoubtedly not a question of procedure but one of substance. For this reason, the results of the voting show that this question was not decided today in the affirmative but in the negative."

[46]) Der damalige Präsident der Sitzung, der mexikanische Delegierte Castillo Najera entschied, dass es sich um eine Verfahrensfrage handle und Kanada wurde somit zu den Beratungen über die Geschäftsordnung der Atom-Kommission zugelassen.

[47]) Vergl.: Art. 44 der Charta. Die Charta spricht hier von einem „Müssen" des SRates. Die Teilnahme an den Beratungen des Rates ist in diesem Fall nicht mehr von einer Abstimmung des Rates abhängig, sondern versteht sich auf einen Wunsch des betreffenden Nichtmitgliedes des SRates ipso iure.

auf den Plan. [48]) Während sich in diesem Zusammenhang die Erschwerung der Zulassungsbedingungen kaum rechtfertigen lässt, [49]) muss die Beschränkung der Teilnahme auf die Beratungen unter Ausschluss von den Abstimmungen aus der Gesamtstruktur der Charta verstanden werden, die sich grundsätzlich auf den Boden der Mehrheitsentscheidungen stellt. Dadurch verliert die Bestimmung, dass die gelegentlichen Mitglieder des SRates von den Abstimmungen ausgeschlossen sind, erheblich an Schärfe.

II. Die Kompetenzausscheidung zwischen SRat und GV

Die Untersuchung der Staatengleichheit im System des VBes hat auf die völlig unklare Regelung der Zuständigkeit von VBRat und Versammlung hingewiesen. Bereits der Vergleich des Planes von Dumbarton Oaks mit dem definitiven Text der Charta zeigte uns, dass die Vereinten Nationen sich auf diesem Gebiet die Erfahrungen des VBes zunutze machten und neue Wege beschritten.

Der Ueberblick über die Verhandlungen in San Franzisco liess bereits die Tendenz der Kleinstaaten bemerken, die Zuständigkeit der GV gegenüber dem SRat zu erweitern. Die vielfachen Bemühungen dieser Staaten haben wohl zu gewissen Erfolgen geführt, doch machen sich die verschiedenartigen Einflüsse bemerkbar durch eine gewisse Weitschweifigkeit in der Regelung [51]) der Zuständigkeit. Gleichzeitig führte die Erweiterung der Befugnisse der GV zu einem Einbruch in das Prinzip der grundsätzlichen Verschiedenheit der Zuständigkeit des SRates und der GV, welches Dumbarton Oaks mit grösserer Geschlossenheit herausgearbeitet hatte. Immerhin ist dieser Einbruch mehr scheinbar als tatsächlich.

Die allgemeine Formulierung der Zuständigkeit der GV in Art. 10 lässt auf den ersten Zublick vermuten, die Versammlung sei in allen Fragen der internationalen Beziehungen, die von der Charta erfasst werden, das Hauptorgan der Vereinten Nationen. So nähert sich der erste Satz des Art. 10 Ziff. 1 [52]) auffallend der Formulierung des Art. 3 Abs. 3 des VBpaktes, der die Kompetenz der VBVersammlung festlegte. [53]) Während

---

[48]) Darin findet sich im Wesentlichen die Kompromisslösung zwischen der staatlichen Souveränität und den Notwendigkeiten einer internationalen Organisation. Im Vergleich zum VBPakt wurde dieser Kompromiss auf Kosten der Souveränität gemacht.

[49]) Die Erschwerung der Zulassungsbedingungen lässt sich kaum anders als aus reinem Machtanspruch der Grossmächte erklären. Es handelt sich, wie Schindler sagt, typisch um eines jener „Privilegien, die sich die Grossmächte zugelegt haben, ohne entsprechende Pflichten zu übernehmen. Vergl.: Dietrich Schindler: Vorwort zu Brierly: Zukunft des Völkerrechtes, 13.

[50]) Vergl.: Kap. II. § 5 B II: „Die Vertretung im Rat und die Kompetenzausscheidung zwischen Rat und Bundesversammlung.

[51]) Vergl. die Kritik von Hans Wehberg: Einführung in die Satzung der Vereinten Nationen. Friedenswarte 1945. Heft 5/6. p. 355.

[52]) Er lautet: „The General Assembly may discuss any questions or any matters within the scope of the present Charter or relating to the powers and functions of any organs provided in the present Charter."

[53]) Art. 3 Abs. 3 des VBpaktes lautet: „Die Versammlung befindet in ihren Beratungen über alle Fragen, welche in den Tätigkeitsbereich des VBes fallen oder den Frieden der Welt betreffen."

aber der Pakt für die Zuständigkeit des VBRates eine fast identische Formulierung brachte, [54]) zeitigt hier die Charta neue und klarere Lösungen. Der Covenant blieb nach der grundsätzlichen Kompetenzverteilung stumm über die Frage, auf welche Art und Weise die Befugnisse der Organe ausgeübt werden sollten. Der Text der Charta ist hier vorsichtiger und präziser. Die sorgfältige Wahl der Verben bestimmt zugleich, auf welche Art und Weise die GV über die Fragen ihrer Zuständigkeit befindet. Danach gehen die Beschlüsse der GV ganz allgemein nicht über die Form der Empfehlungen hinaus, wenn es sich nicht um interne Fragen der Organisation handelt (z. B. die ganze Budget-Frage). Gerade diese Art und Weise der Beschlussfassung macht die GV weitgehend zu dem grössten internationalen Deliberativ- und Koordinations-Organ. [55]) Es zeigt sich hierin eine erste Seite jener Trennung der funktionellen Zuständigkeit, die eine glückliche Errungenschaft der Vereinten Nationen auf internationalem Boden darstellt.

Eine weitere Betrachtung jener Artikel der Charta, die sich neben Art. 10 mit der Zuständigkeit der GV befassen, bestärkt diesen Eindruck. So regelt Art. 11 die Kompetenzen der GV in den Fragen des internationalen Friedens und der Sicherheit in der beschriebenen Weise. Art. 14 bringt insofern eine Ergänzung, indem die GV auch befugt ist, Massnahmen zum friedlichen Ausgleich jeder Situation zu empfehlen, die im Stande wäre, die allgemeine Wohlfahrt und die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Nationen zu gefährden. Art. 13 spricht der GV wieder die allgemeine Befugnis zu, die internationale Zusammenarbeit auf politischem (Art. 13 lit. a), wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet, sowie in den Fragen der Gesundheitspflege zu fördern und die Anerkennung der Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten für alle Menschen ohne Ausnahme zu verwirklichen (Art. 13 lit. b).

Art. 13 bildet gewissermassen die Basis, worauf sich dann die spezialisierte Organisation des Wirtschafts- und Sozial-Rates aufbaut. Ziff. 2 des Art. 13 verweist in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf jene Texte der Charta, die sich mit dem erwähnten Organ befassen. Die gleiche Bedeutung hat Art. 16 für das internationale Treuhandschaftssystem und dessen Organ, den Treuhandschaftsrat. Der Hinweis auf diese Organe in dem Abschnitt, der die Zuständigkeit der GV regelt, ist nicht zufällig. Wie in den entsprechenden Kapiteln der Charta, die sich mit dem Wirtschafts- und Sozial-Rat und dem Treuhandschaftsrat befassen, noch ausdrücklich festgestellt wird, stehen diese Organe unter der Aufsicht der GV. [56])

Schliesslich finden in den Art. 15 und 17 noch zwei organisationsinterne Probleme ihre rechtliche Lösung. Es ist bereits auf den Versuch der Klein-

---

[54]) Art. 4 Abs. 4 des VBpaktes lautet: „Der Rat befindet in seinen Beratungen über alle Fragen, die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fallen oder den Frieden der Welt berühren."

[55]) Vergl.: Brugière: La Petite Assemblée. Friedenswarte 1948. Heft 1/2. p. 21: D'une manière générale, l'Assemblée propose et le Conseil dispose."

[56]) Vergl. für den Wirtschafts- und Sozial-Rat Art. 60. Für den Treuhandschaftsrat Art. 85, Ziff. 1 und 2 und Art. 87.

staaten hingewiesen worden, eine gewisse Kontrollgewalt über den SRat zu erlangen durch die Möglichkeit der GV, die jährlichen Berichte und die Spezialrapporte des SRates zu billigen oder zu missbilligen. Dieser Versuch ist aber gescheitert und Art. 15 besagt nur, dass die GV die Berichte des SRates erhalten und prüfen möge. Das gleiche Recht steht der GV auch zu im Hinblick auf die andern Organe der Vereinten Nationen. Art. 17 verleiht schliesslich der GV die oberste Gewalt im Finanz-Haushalt der Vereinten Nationen. [57])

Die Befugnisse der GV sind somit umfassend und sehr weitreichend. Die Koordination der internationalen Beziehungen, soweit diese von der Charta erfasst werden, hat in diesem Organ ihren lebendigsten Ausdruck erfahren.

Man kann sich bei dieser Ausdehnung des Kompetenzkreises der GV fragen, worin denn die funktionelle Stufung der Zuständigkeit überhaupt noch bestehe. Mit dieser Frage stossen wir auf den Angelpunkt in der Kompetenzausscheidung der Organisation der Vereinten Nationen.

Der VB hatte Kompetenzkonflikte zwischen Rat und Versammlung bei deren gleichmässiger Zuständigkeit vermieden durch die Regel der Prävention. Ganz anders ist die Lösung von San Franzisco. San Franzisco vermeidet Kompetenzkonflikte durch eine scharfe Trennung der sachlichen Zuständigkeit von GV und SRat. Auf dem Gebiet der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zusammenarbeit, wie im Bereich des Treuhandschaftssystemes [58]) besteht die ausschliessliche und oberste Kompetenz der GV, die direkt oder über die Aktion der spezialisierten Organe ausgeübt wird.

Völlig verschieden ist die Lage im politischen Sektor der internationalen Beziehungen. Hier besteht nicht mehr, wie im VB, die gleiche Zuständigkeit von Rat und Versammlung. Zwar hat die GV auch Sicherheitsbefugnisse, wie Art. 11 und 14 zeigen und auch die Versammlung hat Kompetenzen zur Aufrechterhaltung des Friedens. Aber abgesehen von der bereits gefundenen Tatsache, dass die Beschlüsse der GV in dieser Hinsicht nicht über die Form der Empfehlungen hinausgehen, besteht die tiefgreifende Zuständigkeitsbeschränkung des Art. 12 der Charta. An die Stelle der Zufälligkeit der Präventionsregel, wie sie das VBsystem kannte, setzt die Charta im politischen Sektor eine ausgesprochene Vorzugsstellung des SRates.

Art. 12 lässt die in den Artikeln 10, 11 und 14 weitschweifig formulierten Befugnisse der GV in den Fragen des Friedens und der internationalen Sicherheit gehörig zusammenschrumpfen. Solange nämlich der SRat im Hinblick auf irgend eine Streitigkeit oder eine friedengefährdende Situation die ihm in der Charta übertragenen Obliegenheiten ausübt, darf

---

[57]) Der Artikel darf nicht unterschätzt werden als einheitsstiftendes Moment bei den vielen Verzweigungen der internationalen Organisation. Die Genehmigung des Budgets bildete beim VB noch lange das einzige Band, das die „Organisation Internationale de Travail" mit dem Zentralorgan des Bundes verband.

[58]) Hier besteht allerdings die Ausnahme der „Strategischen Zonen" (Art. 82 u. 83).

die GV keine auf diesen Streitfall oder diese Situation bezüglichen Empfehlungen aussprechen, es sei denn, dass der SRat sie dazu auffordere. [59])

Ziff. 2 des Art. 12 überträgt dem General-Sekretär die Aufgabe, die GV im Zeitpunkt ihrer jeweiligen Tagungen darüber zu orientieren, mit welchen Angelegenheiten sich der SRat befasst oder ob der SRat ein Traktandum bereits endgültig von seiner Liste gestrichen habe. [60]) Die Vorzugsstellung des SRates ist somit mit allen erdenklichen Garantien umgeben. Es ist dabei niemals aus den Augen zu verlieren, dass der SRat eine permanente Institution darstellt, oder, wie sich der Text der Charta ausdrückt, „Shall be so organized as to be able to function continously". Zu diesem Zwecke sind auch die Mitglieder des SRates jederzeit am Sitz der Organisation vertreten, während die Mitglieder der GV natürlich nur zu den ordentlichen oder ausserordentlichen Sitzungen erscheinen. [61])

Die Bestimmungen des Art. 12 der Charta im Zusammenhang mit der auf ständiges Funktionieren ausgerichteten Organisation des SRates wird damit zum eigentlichen Schnittpunkt der Kompetenzausscheidung zwischen SRat und GV. Der Art. 12 gibt dem SRat die Befugnis, die Kompetenzen der GV hinsichtlich der Aufrechterhaltung von Frieden und internationaler Sicherheit von seinen eigenen Beschlüssen abhängig zu machen. [62]) Trotz der Geschmeidigkeit dieser Lösung könnte die Vorzugsstellung des SRates kaum auf andere Weise noch wuchtiger herausgemeisselt werden.

Ein ganz kurzer Ueberblick über die positive Formulierung der Kompetenzen des SRates im Text der Charta bestätigt durchaus diesen Eindruck.

Die Zuständigkeit des SRates wird in den Art. 24—26 grundsätzlich formuliert und in den Art. 33—60 durch ausführliche Texte normiert. Die Bedeutung des SRates für die Aufrechterhaltung von Frieden und internationaler Sicherheit wurde schon mehrmals erwähnt. Nachdem das Prinzip der funktionellen Differenzierung als mit der Staatengleichheit ver-

---

[59]) Art. 12 lautet:
„1. While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present Charter, the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests.
2. The Secretary-General, with the consent of the Security Council, shall notify the General Assembly at each session of any matters relative to the maintenance of international peace and security which are being dealt with by the Security Council and shall similarly notify the General Assembly, or the members of the United Nations if the General Assembly are not in session, immediately the Security Council ceases to deal with such matters."

[60]) Ueber die bedeutende Rolle des General-Sekretärs hinsichtlich der Tagesordnung der GV vergl. die Art. 10—18 des „Règlement intérieur provisoire de l'A. G.". Doc. A/71.

[61]) Vergl. die Art. 1—9 des Règlement int. prov. de l'A. G. Doc. A/71 vom 6. September 1946.

[62]) An dieser Feststellung ändert auch die durch den Missbrauch des Veto-Rechtes offenbar gewordene Funktionsunfähigkeit des SRates nichts, die, wie beim Niedergang des Völkerbundes, zu einer — mehr tatsächlichen als rechtlichen — Stärkung des universellen Organs der GV geführt hat. Vergl. die kurze Graphik dieser Entwicklung im Aufsatz von Paul Guggenheim: „Die Krise der Vereinigten Nationen". Erschienen in der „Neuen Zürcher-Zeitung" vom Montag, 3. November 1947. Abendausgabe No. 2153. p. 1/2.

einbar, ja als einzig möglicher Arbeitsgrundsatz einer internationalen Organisation erkannt wurde [63]) erweckt die klare Ausgestaltung dieses Grundsatzes in den Art. 24 und 25 das Interesse dieser Untersuchung.

In Art. 24 wird der SRat, ein Organ mit beschränkter Mitgliedzahl, ausdrücklich als ein Organ der Gesamtheit der Vereinten Nationen anerkannt. Als Konsequenz dieser Stellung des Rates überbindet Art. 25 allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Verpflichtung, die Entschlüsse des SRates gemäss den Bestimmungen der Charta anzunehmen und durchzuführen. Die Gemeinschaft der Vereinten Nationen vertraut dem SRat die Hauptsorge um die internationale Sicherheit an [64]) und verpflichtet sich, die im Namen der Gemeinschaft von diesem zahlenmässig beschränkten Organ getroffenen Entscheidungen anzunehmen und durchzuführen. Die Delegation gewisser Funktionen an bestimmte Organe mit beschränkter Mitgliedzahl tritt aus diesen Artikeln deutlich hervor.

Es würde nun weit über den Rahmen dieser Untersuchung hinausführen, die mannigfachen Befugnisse des SRates ins einzelne zu verfolgen. Was die Staatengleichheit interessiert, ist die Verzahnung der Kompetenzsphären von GV und SRat, die im wesentlichen durch die Permanenz der Organisation des SRates im Zusammenhang mit der Vorschrift des Art. 12 bestimmt ist. Eine Zusammenfassung der Aufgaben des SRates mag aber die oft geäusserte Behauptung bestätigen, dass die kollektive Sicherheit fast völlig in den Händen des SRates liegt.

Der bereits angezogene Art. 24 der Charta spricht diese Tatsache deutlich genug aus. [65]) Danach übertragen die Mitglieder der Vereinten Nationen um schnelle und wirksame Massnahmen zu gewährleisten, dem SRat die Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit. [66])

Diese umfassende Aufgabe wird in den Kapiteln VI und VII der Charta präzisiert. Die weitschweifige Problematik, die in der Grundkompetenz des SRates eingeschlossen liegt, führt dazu, dass der Rat nicht, wie man seiner Zusammensetzung entnehmen könnte, ein reines Exekutiv-Organ der Vereinten Nationen ist. So hat der Rat im Zusammenhang mit der in dem Kap. VI der Charta geordneten friedlichen Erledigung von Streitigkeiten Aufgaben zu erfüllen, die sich denjenigen eines Schiedsgerichtshofes annähern. [67]) Für diese Untersuchung ist wichtig festzuhalten, dass

---

[63]) Vergl. dazu die Ausführungen des Kap. I. § 3. B: „Souveränität, Gleichheit und das Problem der internationalen Organisation".

[64]) Vergl. Art. 24 der Charta.

[65]) Ziff. 1 des Art. 24 lautet: „In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf."

[66]) Die Bedeutung dieser Aufgabe und damit die Bedeutung des meistverantwortlichen Organs sprechen für sich selber. Kirk fasst seine Meinung in einem Satz zusammen: „L'organisation sera jugée — avec raison — presque uniquement sur son habileté à sauver un monde, épuisé par la guerre, des horreurs inimaginables d'un autre conflit mondial." Vergl.: Kirk, 31.

[67]) Es handelt sich allerdings nicht um eine eigentliche Schiedsgerichtstätigkeit im streng iuristischen Sinne, sondern um die Rolle eines ausgleichenden Vermittlers. Vergl.: Barraine, 166.

der Rat für die friedliche Regelung von Streitigkeiten grundsätzlich zuständig ist. [68]) Art. 35 Ziff. 3 verweist in diesem Zusammenhang nochmals ausdrücklich auf die Bestimmungen der Art. 11 und 12 der Charta, um der GV ihre, nur sekundäre Zuständigkeit auf diesem Gebiete in Erinnerung zu rufen.

Ausführlicher, prägnanter und geschmeidiger sind die Bestimmungen des Kap. VII über das Vorgehen des SRates bei Friedensbedrohung und Friedensbruch. [69]) Das hervorstechendste Merkmal des Systems der Charta besteht darin, dass die endgültige Beschlussfassung über die gegenüber einem Friedensbrecher anzuwendenden Massnahmen dem Willen des einzelnen Mitgliedstaates entzogen und in die Hände des SRates als solchen verlegt wurde. [70])

Der Rat entscheidet unter Würdigung aller Umstände, in welchem Zeitpunkt Sanktionen ergriffen, welcher Art sie sein sollen und gegen wen sie gerichtet sind. Derartige Beschlüsse des Rates sind, wie schon gezeigt wurde, für die Gesamtheit der Mitglieder der Vereinten Nationen verbindlich.

Hinsichtlich der Natur dieser Massnahmen greift die Charta die alte Unterscheidung des VBpaktes auf, der die Sanktionen in solche wirtschaftlicher und militärischer Art einteilte. Doch ist der Rat in seinen Entschlüssen nicht an eine schematische und unpraktische Reihenfolge gebunden, er kann in jedem Zeitpunkt gerade jene Massnahmen ergreifen, die geeignet erscheinen, den Frieden und die internationale Sicherheit zu gewährleisten. Die Bewegungsfreiheit des Rates auf diesem Gebiet ist somit sehr gross. Es genügt eine „Bedrohung des Friedens", [71]) die der SRat feststellt, um den ganzen Mechanismus der Sanktionen auslösen zu können.

Es ist dabei nicht zu vergessen, dass dem SRat neben sämtlichen bekannten und klassischen Mitteln ein neues Instrument zur Friedenswahrung zur Verfügung steht. Art. 47 der Charta bestimmt die Einsetzung eines Generalstabsausschusses, der den SRat beraten und unterstützen soll in Fragen, welche die für die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit notwendigen militärischen Massnahmen des Rates, die Verwendung und das Kommando der zu seiner Verfügung gestellten Truppen, die Regelung der Rüstungen und event. die Abrüstun-

---

[68]) Wie Berenstein in diesem Zusammenhang feststellt, bringt die Charta im Hinblick auf die friedliche Erledigung von Streitigkeiten keine grosse Neuerungen gegenüber dem VBPakt. Vergl.: Alexander Berenstein: La Charte des Nations-Unies et le Pacte de la SdN. Friedenswarte 1945. Heft 5/6. p. 402.

[69]) Vergl. dazu die Darstellung von Brugière: Sécurité collective, 322 ff.

[70]) Gewissermassen als Preis für diesen Fortschritt musste das Veto-Recht in Kauf genommen werden. Vergl. dazu die Ausführungen von Kap. III § 8 C: Das Veto-Recht.

[71]) Es muss also noch gar nicht zu einem Friedensbruch oder zu einer Angriffshandlung gekommen sein. Das Hauptinteresse konzentriert sich eher auf die Verhütung des Krieges als auf die Wiederherstellung des Friedens.

gen [72]) betreffen. Gemäss speziellen, auf Initiative des SRates hin zu treffenden Abkommen haben nämlich die Mitglieder der Vereinten Nationen dem SRat nationale Kontingente von Land-, See- und Luft-Streitkräften zur Verfügung zu stellen, damit der Rat im Bedarfsfall über die notwendige Macht zur Durchsetzung seiner Beschlüsse verfügen kann. [73])

Diese kurze Zusammenfassung erhellt die eminent weitreichende Befugnis des SRates auf dem Gebiet der kollektiven Sicherheit. Der vom rechtspolitischen Standpunkt aus schon lange erhobenen Forderung, dass in den Fragen des Friedens und der internationalen Sicherheit die „Einrede der innern Angelegenheit" nicht mehr rechtskräftig erhoben werden könne, [74]) ist durch die einschneidenden Vorschriften in den Kap. VI und VII der Charta weitgehend entsprochen.

Damit sind für die Bedürfnisse dieser Untersuchung die Befugnisse des SRates genügend charakterisiert. Es mag zum Schluss noch auf eine Einzelheit hingewiesen werden, die die längst gewonnene Einsicht in das System der funktionellen Differenzierung, wie es die Charta herausgebildet hat, erneut bestätigt und vertieft.

Bekanntlich haben die Vereinten Nationen für gewisse, in Art. 77 näher definierte Gebiete, ein sog. Treuhandschaftssystem errichtet, das gewissermassen ein Mustersystem für die Verwaltung noch nicht selbständiger Gebiete darstellt. Diese Gebiete stehen unmittelbar oder mittelbar unter der Kontrolle des Treuhandschaftsrates, [75]) der seinerseits wieder der GV verantwortlich und deren Aufsicht unterstellt ist. Aus diesen unter Treuhandschaft stehenden Gebieten können nun gewisse Zonen ausgeschieden werden, die sog. „Strategischen Zonen".

Obschon der Begriff der „Strategischen Zone" in der Charta weiter keine Definition findet, geht aus den Beratungen von San Franzisco hervor, dass es sich dabei um Gebiete handelt, die auf Grund ihrer geographischen Lage [76]) oder infolge des Spannungsgehaltes politischer Interessen, die dort zusammenprallen oder infolge von Bevölkerungsproblemen, für die Vereinten Nationen ein strategisches Interesse haben. Die Defi-

---

[72]) Es taucht in diesem Zusammenhang somit auch das Problem der Abrüstung auf. Nach den schlechten Erfahrungen des VBes hat es in der Charta weniger Beachtung gefunden. Art. 26 vertraut das ganze Problem der Rüstungs- und Abrüstungspläne in ziemlich summarischer Weise der Sorge des SRates an. Die Erfahrung des VBes hat gezeigt, dass diese Aufgabe nur dann wirksam in die Hände genommen werden kann, wenn ein schlagkräftiges System kollektiver Sicherheit erst verwirklicht ist und die Staaten Vertrauen in die internationale Organisation haben können.

[73]) Vergl. dazu die Art. 43, 44, 45, 46 und 47 der Charta.

[74]) Vergl.: Paul Guggenheim: Die friedliche Regelung der politischen Streitigkeiten in der internationalen Organisation. Friedenswarte 1944. No. 6. p. 394 ff. Zum Problem der „Compétences exclusives", das mit dem Problem der Souveränität im Rahmen einer internationalen Organisation weitgehend identisch ist, vergl.: Kopelmanas, 203—251.

[75]) Vergl. Kap. XIII der Charta.

[76]) Es kann sich um Gebiete handeln, die den Zugang zu einem der alten Feindstaaten beherrschen, wie etwa jene Pazifik-Inseln, die zur Zeit des VBes unter japanischem Mandat standen, wie etwa das Atoll von Truk und die Gruppe der Carolinen.
Vergl.: Nations-Unies: Bulletin hebdomadaire vol. II. No. 9,
p. 213: „Les îles sous mandat japonais."
p. 214: „L'application de l'art. 82 de la Charte." (Schaffung strategischer Zonen).

nition zeigt, dass es sich um Gebiete handelt, die durch das politische Kräftespiel der Weltmächte Anlass zu Konflikten geben könnten. Sofort greift hier wieder das System der differenzierten Befugnisse ein, wie es die Charta ausgebildet hat. Diese strategischen Zonen sind nämlich der Aufsicht des Treuhandschaftsrates und damit der Oberaufsicht der GV entzogen (Art. 82 und 83) und gänzlich dem politischen Organ der Vereinten Nationen, dem SRat unterstellt. [77])

Es zeigt sich somit am kleinen Beispiel erneut, was wir bereits als fundamentales Arbeitsprinzip der neuen internationalen Organisation der Vereinten Nationen gefunden haben, nämlich die sauber durchgeführte funktionelle Differenzierung der Kompetenzen, die je nach ihrer Natur von spezialisierten, in ihrem Aufbau und Verfahren der Natur der Befugnisse angepassten Organen ausgeübt werden. Die Gesamtstruktur der Organisation hat damit eine beachtliche institutionelle Verfeinerung erfahren.

C. DAS VETO-RECHT

I. Zusammenhänge und grundsätzliche Bedeutung

In Anlehnung an historische Vorbilder wurde der Abstimmungsmodus im SRat mehr und mehr unter dem Namen des Veto-Rechtes bekannt. Diese meist-diskutierte Bestimmung der Charta findet sich in Art. 27 formuliert, der im vollen Wortlaut folgendes besagt:

1. Each member of the Security Council shall have one vote.
2. Decisions of the Security Council on procedural matters shall be made by an affirmative vote of seven members.
3. Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of seven members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting. [78])

Wer sich einige Klarheit über die Bedeutung und die Tragweite der Bestimmungen des Art. 27 verschaffen will, darf seine Untersuchung nicht losgelöst von der Gesamtstruktur der Charta anstellen. Die schwierigen und äusserst heiklen Fragen, die der Abstimmungsmodus im SRat aufwirft, stehen im engsten Zusammenhang mit der umfassenden Problematik einer internationalen Organisation der Völkergemeinschaft überhaupt. Die Vereinbarung der einzelstaatlichen Souveränitäten mit den Notwendigkeiten einer internationalen Organisation, die politischen und organisationstechnischen Motive, die den Grossmächten im System der

---

[77]) Art. 83 Ziff. 1 sagt ausdrücklich: „All functions of the Unites Nations relating to strategic areas, including the approval of the terms of the trusteeship agreements and of their alteration or amendment, shall be exercised by the Security Council."

[78]) Zur Entstehungsgeschichte des Art. 27 vergl.: Kap. III § 7 A II: Die Konferenz von Yalta, und Kap. III. § 7 B III: Die Entwicklung in der dritten Kommission.

kollektiven Sicherheit eine Sonderstellung anweisen, sind Probleme, deren Kenntnis beim Studium des Art. 27 der Charta vorausgesetzt werden muss. [79]) In engstem Zusammenhang mit der Frage des Veto-Rechtes steht natürlich die Zusammensetzung des SRates und dessen Kompetenz.

Im System des VBes entschied bekanntlich nicht der Bund als solcher über die Anwendung des Sanktionen-Artikels (Art. 16) des Paktes, sondern die Entscheidung darüber, ob ein Staat in Verletzung des Paktes einen widerrechtlichen Angriff unternommen hatte, lag in den Händen der einzelnen Mitglieder, die diese Frage nach eigenem Gutdünken beantworteten. Diese Lösung lag übrigens in der Grundstruktur einer Organisation begründet, die noch völlig vom Grundsatz der Einstimmigkeit [80]) beherrscht war. [81])

Die Schwäche eines solchen Systems liegt auf der Hand. Die Schöpfer der Vereinten Nationen gingen von Anfang an darauf aus, diese organisationstechnische Rückständigkeit zu beheben und schufen eine Körperschaft, die der einzelstaatlichen Souveränität viel weitgehendere Beschränkungen auferlegt als der VBpakt.

Die Entscheidung über die Anwendung von Sanktionen liegt im System von San Franzisco nicht mehr in den Händen der einzelnen Mitglieder der Vereinten Nationen, sondern wird durch ein körperschaftliches Organ, den SRat, für alle Mitglieder verbindlich getroffen. [82]) Dadurch gewinnt die Frage erheblich an Bedeutung, auf welchem Wege die Beschlüsse des zuständigen Organs zustande kommen.

Im Grunde genommen bedeutet aber bereits die Verlagerung des Schwergewichts von der Individualität der einzelnen Mitglieder hinweg zu den institutionellen Organen der Völkergemeinschaft hin die Entscheidung über das einzuschlagende Verfahren. Soll nämlich die Körperschaft als solche verbindliche Entscheidungen treffen, muss sie auch mit einem dieser Aufgabe entsprechenden, operationsfähigen Verfahrensreglement ausgerüstet werden. In Rücksicht auf die Beschlussfassung verlangt die Struktur der Organisation der Vereinten Nationen die grundsätzliche Einführung des Mehrheitsprinzips.

Die Charta stellt sich denn auch im allgemeinen auf den Boden der Mehrheitsentscheidungen. Während das Prinzip für die Beschlüsse des Wirtschafts- und Sozial-Rates [83]) und des Treuhandschaftsrates [84]) absolute Geltung hat, werden für die wichtigsten Beschlüsse der GV nicht

---

[79]) Der Abschnitt über das Veto-Recht muss deshalb in engste Verbindung gesetzt werden mit den Ausführungen des I. Kap. § 3 B: Souveränität, Gleichheit und das Problem der internationalen Organisation; insbesondere auch mit den Ausführungen des Kap. II. § 6: „Die Erfahrungen des VBes in Rücksicht auf die Beziehungen der Grossmächte zu den andern Staaten." usw.

[80]) Vergl.: Kap. II. § 5 III: Die Regel der Einstimmigkeit.

[81]) Die Ausnahmen vom Prinzip waren nicht sehr häufig und auch nicht sehr bedeutend. Es handelte sich im wesentlichen um die Zulassung neuer Mitglieder und die Fragen des Verfahrens (Art. 5 Abs. 2 des Paktes). Die Praxis des VBes ging aber eher dahin, den Begriff der Verfahrensfrage möglichst weit zu interpretieren.

[82]) Vergl. dazu die kritischen Ausführungen von Brierly, 98 ff.

[83]) Vergl.: Art. 67 Ziff. 1 und 2.

[84]) Vergl.: Art. 89 Ziff. 1 und 2.

nur einfache, sondern qualifizierte (Zweidrittel) Mehrheiten verlangt. [85]) Immerhin hat auch die GV das Einstimmigkeitsprinzip gänzlich aufgegeben. Die Geschlossenheit der einzelstaatlichen Rechtsordnungen kommt noch darin zum Ausdruck, dass die Charta jedem Mitglied der GV ohne Rücksicht auf Grösse oder politische Einflussmöglichkeit oder andere, event. zu berücksichtigende Faktoren eine Stimme gegeben hat. [86])

Ein völlig neues und verschiedenes System beherrscht die Regelung der Abstimmung im SRat. Zwar besitzt auch im SRat jedes Mitglied nur eine Stimme. Aber es tritt ein bisher unbekanntes Element in den Vordergrund.

Der Modus der Abstimmungen im SRat wird einerseits beeinflusst von der Natur der zu treffenden Beschlüsse. Die Charta nimmt dabei die aus den VBZeiten bekannte Unterscheidung in Verfahrensfragen und Fragen nicht prozessualer Natur wieder auf. Beschlüsse über Fragen des Verfahrens können vom SRat rechtsgültig mit einer zustimmenden Mehrheit von 7 Stimmen gefasst werden (Art. 27 Ziff. 2).

Zu Beschlüssen über alle andern Fragen ist die Zustimmung von 7 Mitgliedern erforderlich, wobei die Zustimmung aller ständigen Mitglieder mit eingeschlossen sein muss (Art. 27 Ziff. 3 erster Satz). Hierin liegt das völlig neue Element in der Regelung der Abstimmungen. Die Frage, mit welcher Mehrheit ein Beschluss gefasst werden kann, wird nicht mehr rein objektiv von der Natur der zu behandelnden Materie her bestimmt, sondern wird gelöst in Rücksicht auf die beschlussfassenden Subjekte. Die Qualität der erforderlichen Mehrheit kann nur erreicht werden in Rücksicht auf Kriterien, die sich nicht mehr in der Natur der zu treffenden Beschlüsse, sondern in der Natur der stimmenden Subjekte befinden. Das in der Charta berücksichtigte Kriterium ist die Tatsache der ständigen Mitgliedschaft beim SRat. Die Bedeutung einer Stimme wird dabei durch die Erfüllung des verlangten Kriteriums aufgewertet gegenüber jenen Mitgliedern des SRates, die das Kriterium nicht erfüllen.

---

[85]) Vergl.: Art. 18 der Charta:
1. Each member of the General Assembly shall have one vote.
2. Decisisions of the General Assembly on important questions shall be made by a two-thirds majority of the members present and voting. These questions shall include: recommendations with respect to the maintenance of international peace and security, the election of the non-permanent members of the Security Council, the election of the members of the Economic ans Social Council, the election of members of the Trusteeship Council in accordance with paragraph 1 (c) of Aritcle 86, the admission of new members to the United Nations, the suspension of the rights and privileges of membership, the expulsion of members, questions relating to the operation of the Trusteeship system, and budgetary questions.
3. Decisions on other questions, including the determination of additional categories of questions to be decided by a two-third majority, shall be made by a majority of the members present and voting.

Die Entscheidung, ob eine einfache oder qualifizierte Mehrheit zur gültigen Beschlussfassunl notwendig ist, wird somit in der GV von den zu behandelnden Objekten, vom Sachlich-Objektiven her bestimmt, während die Subjekte den Abstimmungsmodus nicht weiter beeinflussen.

[86]) Die Charta hat mit diesem Vorgehen sich an die alte Linie gehalten, von den drei Aufbauelementen eines Staates, dem Staatsgebiet, dem Staatsvolk und der Staatsgewalt, in erster Linie an die souveräne Staatsgewalt anzuknüpfen, während die andern Faktoren eher zurücktreten.

Die Bestimmung des Art. 27 Ziff. 3 bedeutet damit eine Differenzierung der Stimmwertigkeiten im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen. Der Stimme eines einzigen ständigen Mitgliedes des SRates wird soviel Bedeutung beigemessen, dass sie allein die Zustimmung aller übrigen Mitglieder des Rates entwerten kann. Es findet mit andern Worten bei der Beschlussfassung über nicht prozessuale Fragen für die ständigen Mitglieder das Einstimmigkeitsprinzip Anwendung.

Im Hinblick auf die Frage der Staatengleichheit ist das für die bestimmte, qualifizierte Mehrheit des Rates berücksichtigte Kriterium, welches sich auf die Art der Mitgliedschaft beim Rat bezieht, besonders aufschlussreich. Nur die Einstimmigkeit der ständigen Mitglieder ist erfordert. Ständige Mitglieder des SRates aber sind die aus dem zweiten Weltkrieg hervorgegangenen Grossmächte.

Strukturelles Grundelement der Organisation der Vereinten Nationen ist der Staat, die einzelstaatliche Rechtsordnung. Die grundsätzliche Anknüpfung der Charta an diese traditionelle Grundeinheit der Völkerrechtsordnung bringt den wesentlichsten Teil der Staatengleichheit in der Organisation der Vereinten Nationen zum Ausdruck. Die so eigenartige Verbindung von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt in der einzelstaatlichen Rechtsordnung wird damit grundsätzlich als qualitative Höchstwertigkeit anerkannt. An diesen qualitativen Wert heran bringt der Begriff der Grossmacht nur ein rein quantitatives Element. Während nun die Charta in ihrem ganzen Aufbau und in allen Organen an den qualitativen Staatsbegriff anknüpft, wird dieser einheitliche Masstab durch den Abstimmungsmodus im SRat verworfen und das rein quantitative Element der Grossmacht tritt in einzig dastehender Art in den Vordergrund. Die Bevorzugung des rein quantitativen Elementes vor der Qualität des traditionellen Staatsbegriffes stellt den tiefen und zu tiefst verletzenden Einbruch in die Staatengleichheit dar. Diese Umwertung der Masstäbe im Rat der Vereinten Nationen sprengt auch das weitgespannteste System der Staatengleichheit, [87]) wie es in diesen Ausführungen gezeichnet wurde.

II. Geltungsbereich und Wirkung des Veto-Rechtes

a) Geltungsbereich.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass auch die Natur der zu behandelnden Fragen gewissen Einfluss auf den Abstimmungsmodus im SRat ausübt. So können Beschlüsse über Verfahrensfragen mit einer Mehrheit von 7 nicht weiter qualifizierten Stimmen getroffen werden (Art. 27 Ziff. 2).

Die Tragweite des Begriffes der Verfahrensfrage war von Anfang an umstritten. Schon beim Ueberblick über die Verhandlungen in San Fran-

---

[87]) Vergl.: Erwin Ruck: Grundsätze im Völkerrecht. Zürich 1946. p. 37 ff.
Vergl.: Barraine, 137 ff: „Au surplus, nous ne pouvons que nous elever, au nom du principe de l'égalité des membres de l'Organisation, contre les termes du troisième alinéa de l'Article 27. L'Organisation des Nations-Unies n'aura de véritable efficacité que lorsque cette exigence disparaîtra de la Charte."

zisco ist darauf hingewiesen worden, dass die kleinen Staaten im Kampf um die Gleichheit eine Abklärung dieses Begriffes herbeizuführen versuchten.[88]) Sie überreichten zu diesem Zwecke den Vertretern der Grossmächte einen Fragebogen, dessen Beantwortung die auffälligsten Zweifel beheben sollte.[89])

Die Antwort der Grossmächte[90]) bestätigte den unentwegten Willen dieser Staaten, an der in Yalta geprägten Formel festzuhalten. Zur Zerstreuung der Bedenken werden in dieser Antwort aber einige Beispiele von Verfahrensfragen genannt, wie: Annahme oder Abänderung von Verfahrensregeln; Bestimmung des Vorgehens bei der Wahl des Präsidenten; Entscheidung über den Zeitpunkt und den Ort von Tagungen; Errichtung von Hilfsorganen, die dem SRat zur Erfüllung seiner Aufgabe als notwendig erscheinen; die Bestimmungen über das Vorgehen, welche die ununterbrochene Funktionsfähigkeit des Rates garantieren sollen; die Einladung von Staaten, die nicht im Rat vertreten sind, zu Sitzungen des Rates, wenn die Interessen dieses Staates in besonderer Weise berührt werden; das Recht eines Staates, einen Streitfall oder eine Situation, die nach Ansicht dieses Staates geeignet sind, den Frieden und die Sicherheit zu gefährden, vor den SRat zu bringen (Art. 35), kann nicht durch das Veto-Recht verhindert werden; die Anhörung und Diskussion eines Streitfalles, sowie der Beschluss, ein Mitglied an die ihm gemäss der Satzung obliegenden Pflichten zu erinnern, werden hinsichtlich der Abstimmungen den Verfahrensfragen gleichgestellt.

Hingegen werden nach der gleichen Erklärung nicht zu den prozessualen Beschlüssen gerechnet:

Die Aufforderung zur friedlichen Beilegung eines Streitfalles; die Einsetzung einer Untersuchungskommission; die Anhörung von Zeugen; die Annahme von Empfehlungen betreffend die friedliche Beilegung eines Streites; auch die Vorfrage, ob eine Angelegenheit rein prozessualer Natur, ist nicht eine Prozessfrage[91]) und bedarf deshalb der Zustimmung von 7 Stimmen mit Einschluss aller Stimmen der ständigen Mitglieder.

Es geht aus dieser Erklärung hervor, dass im SRat der Vereinten Nationen der Begriff der Verfahrensfrage im Gegensatz zur Praxis des VBes äusserst eng gefasst ist.

Die Uneinigkeit der ständigen Mitglieder des SRates hat in dieser Hinsicht zu einer immer spitzfindigeren Auslegung[92]) des Begriffes geführt.

---

[88]) Vergl. Kap. III. § 7 B III: Die Entwicklung in der dritten Kommission.

[89]) Vergl.: Kirk, 41 ff.

[90]) Es handelt sich um eine Antwort der vier einladenden Mächte von San Franzisco, an deren Redaktion Frankreich nicht beteiligt war. Vergl. die Erklärungen des australischen Aussenministers Evatt in der 50. Sitzung des SRates vom 10. Juli 1946. Sec. Council. Off. Rec. first year. Sec. Series. No. 1, p. 5/6.

[91]) Diese wichtige Feststellung geht zurück auf eine Erklärung der Grossmächte vom 7. Juni 1945 in San Franzisco.
Vergl.: Journal of Security Council. First year. No. 15, p. 273.

[92]) Um ein Beispiel zu geben, mit welchen Finessen bei diesen Fragen im SRat gekämpft wird, wird ein Ausschnitt aus einem Votum des Sowiet-Delegierten Gromyko anlässlich der Frage der Zulassung Kanadas zu den Beratungen des SRates über die Geschäftsordnung der Atomkommission wiedergegeben. Nach Verlesen des einschlägigen Art. (31) sagt Gromyko folgendes: „Before deciding the question whether the representative of Canada should be invited

Im Zusammenhang mit den Bestimmungen über die Zusammensetzung des SRates [93]) ist bereits darauf hingewiesen worden, dass im Gegensatz zu der in San Franzisco abgegebenen Erklärung versucht wurde, die Zulassung von Nichtmitgliedern des Rates zu Sitzungen des Rates gemäss der Möglichkeit des Art. 31 der Charta als nicht prozessuale Frage hinzustellen und die Zulassung eines Staates deshalb durch das Veto zu verunmöglichen.

Eine genaue Abklärung des Begriffes der Verfahrensfrage wird sich erst aus einer längeren Praxis des SRates ergeben. Für bestimmte Einzelfälle schreibt die Satzung der Vereinten Nationen selber vor, dass eine unqualifizierte Mehrheit gleich welcher Mitglieder des Rates zur Beschlussfassung genüge. Es handelt sich vor allem um Art. 109 Ziff. 1 und 3, der die bereits eingehend gewürdigte Regelung der Einberufung einer Revisionsversammlung enthält. [94]) Schliesslich fällt die Unterscheidung in ständige und nichtständige Mitglieder auch dahin bei der Wahl der Richter in den Internationalen Gerichtshof (Art. 10 Ziff. 2 des Statutes des Internationalen Gerichtshofes).

Eine wichtige Ausnahme vom Prinzip der Einstimmigkeit enthält schliesslich der Art. 27 Ziff. 3 selber. Wenn nämlich Entscheide gemäss den Bestimmungen des Kap. VI der Charta (Friedliche Erledigung von Streitigkeiten) getroffen werden sollen, so hat sich eine am Streit beteiligte Partei der Stimme zu enthalten. Dagegen kann das Veto natürlich von jedem ständigen Mitglied des SRates erhoben werden, wenn dieses Mitglied nicht selber Partei ist im Streit, der zur Behandlung vorliegt. Nur unter zwei Voraussetzungen bedeutet die Bestimmung des letzten Satzes des Art. 27 Ziff. 3 einen Einbruch in das Veto-Recht: Es muss sich um einen Beschluss gemäss den Bestimmungen des Kap. VI der Charta handeln und ein ständiges Mitglied des SRates muss Partei sein im Streite, der dem Rate zur Erledigung unterbreitet wurde.

Aber auch in Rücksicht auf diese Bestimmung ist die Praxis des SRates noch nicht abgeklärt und deutet eher auf eine äusserst engherzige Auslegung der Vorschrift hin. Es scheint sich hinsichtlich des Abstimmungsmodus ein Unterschied der Behandlung herauszubilden zwischen einem Streitfall und einer „Situation".

Gemäss Art. 35, der sich in Kap. VI der Charta befindet, ist der SRat zuständig für die Untersuchung von Streitfällen und Situationen, die zu einer internationalen Reibung führen könnten. Bei der von der Sowiet-Union vorgebrachten Beschwerde gegen die Anwesenheit britischer Truppen in Griechenland stiess der SRat auf Drängen des ägyptischen Delegierten Riaz auf die Frage, ob es sich in der vorliegenden Angelegenheit

---

to participate in the meetings of the Security Council on questions with which the Atomic Energy Commission is concerned, the question of whether the special interests of Canada as a State are really affected should be decided first. But let us suppose that even the special interests of Canada are affected. I stated that I would rather not discuss today the substance of this question. A number of other questions arise as for instance, until when should we consider that the special interests of Canada in these matters are affected? As long as Canada is in the Atomic Energy Commission, or for some other period of time? There are other questions too, which would have to be decided." usw.

93) Vergl.: Kap. III. § 8 B I: Die Zusammensetzung des SRates.

94) Vergl.: Kap. III. § 7 B I: Die Entwicklung in der ersten Kommission.

um einen Streitfall oder um eine Situation handle. Aus der Diskussion dieser Frage geht hervor, dass hinsichtlich der Abstimmungen ein Unterschied besteht zwischen einem Streitfall und einer Situation. [95])

Während sich bei der friedlichen Regelung eines Streitfalles eine am Streit beteiligte Partei der Stimme zu enthalten hat, gilt diese Ausnahme nicht, wenn der dem Rat unterbreitete Fall eine Situation darstellt. Der Rat hat zwar zu der eigentlichen Abstimmungsfrage nicht Stellung bezogen. Die Diskussion verschob sich vielmehr auf die Frage, wann eine dem SRat unterbreitete Angelegenheit ein Streitfall und wann eine Situation sei und wer zuständig sei, diese Frage endgültig zu lösen. [96])

Da aber die Ansicht, bei einer Situation könne die interessierte Macht vom Veto-Recht Gebrauch machen, völlig unwidersprochen blieb, muss angenommen werden, diese Ansicht drücke die Meinung des ganzen SRates aus. [97]) Die Tragweite der Ausnahmebestimmung des letzten Satzes von Art. 27 Ziff. 3 ist also verschwommen. Mit Sicherheit lässt sich diesen Ausführungen nur entnehmen, dass die von der Satzung festgelegten Ausnahmebestimmungen vom Veto-Recht möglichst eng interpretiert werden. Bei allen Beschlüssen aber, die nicht in diesen eng gezogenen Ausnahmekreis fallen, findet die Abstimmung gemäss Art. 27 Ziff. 3 statt, d. h. zum Zustandekommen des Beschlusses ist die einstimmige Zustimmung aller ständigen Mitglieder erfordert. Sämtliche Beschlüsse des Kap. VII der Charta, das doch den Rückgrat der kollektiven Sicherheit darstellt, können beispielsweise nur durch die einstimmige Zustimmung der Grossmächte gültig gefasst werden, selbst die Zustimmung jenes ständigen Mitgliedes ist erfordert, gegen das event. Massnahmen wegen Friedensbedrohung, Friedensbruch oder wegen Angriffshandlungen unternommen werden sollten.

b) Wirkungen des Veto-Rechtes.

Nach den gemachten Ausführungen und den im Zusammenhang mit der Betrachtung der Bestimmungen über die Mitgliedschaft bereits er-

---

[95]) Der ägyptische Delegierte brachte das Problem mit folgenden klaren Worten vor:
„I would like to raise a point here. You suggested that there is a question which we cannot settle now, namely, whether we are faced here with a dispute or with a situation requiring the attention of the Council.
I would draw the attention of the Council to a difference in the treatment of these two categories of subjects. The difference lies in the matter of the right to vote and the right of veto. In the case of a dispute the parties are not permitted to vote. I would ask the President to say whether, in deciding this question of whether we are faced with with a dispute or a situation, the vote on this question will be taken with the provision of the right of veto, or whether it will be regarded as a procedural matter in which any seven votes in favour are sufficient." Journal of Sec. C. First year No. 15.

[96]) Auch in diesen Fragen konnte keine Einigung erzielt werden.

[97]) Vergl. die Diskussion in der 19. Sitzung des SRates am 14. Febr. 1946. Journal of. Sec. Council. No. 15, p. 266—273.
Ferner: Journal of Sec. Council No. 10, 14, 16.
Vergl.: André Balazs: Das Veto-Recht in der ersten Session des SRates, in Friedenswarte 1946. No. 4, p. 222 ff.

wähnten Beispielen [98]) lässt sich die Wirkung des Veto-Rechtes in dürren Worten zusammenfassen. Sie besteht in der Hauptsache darin, dass der SRat seine Aufgabe, den Frieden und die internationale Sicherheit zu wahren, nicht erfüllen kann, wenn ein ständiges Mitglied Anlass zu Friedensbedrohung gibt oder den Frieden bereits gebrochen hat, es sei denn, dieses Mitglied sei bereit, Beschlüssen zuzustimmen, die sich gegen seinen eigenen Willen richten. Es ist aber absurd, sich einer derartigen Hoffnung hinzugeben. An dieser Hauptwirkung des Veto-Rechtes misst man am besten die Tiefe des Einbruches in die Staatengleichheit, der durch die Abstimmungsvorschriften im SRat verursacht wird.

Der ganze Mechanismus der kollektiven Sicherheit, wie ihn die Organisation der Vereinten Nationen mit vielen Verfeinerungen gegenüber dem VBSystem aufgebaut hat, kann gegen eine Grossmacht überhaupt nicht ins Werk gesetzt werden. Eine Angelegenheit, in der ein ständiges Mitglied eigene politische Interessen verfolgt, kann durch das Veto dieser gleichen Grossmacht der Zuständigkeit der Organisation entzogen werden, ohne dass es ein internationales Rekursorgan gäbe, das nachher noch normierend eingreifen könnte. Die Privilegierung der Grossmächte geht soweit, dass ein ständiges Mitglied des Rates nicht einmal gehalten ist, gegen einen Beschluss, der ihm nicht genehm ist, eine formelle Neinstimme abzugeben; es genügt die einfache Stimmenthaltung, um das von der Satzung geforderte, qualifizierte Mehr zu verunmöglichen.

Massnahmen zur Beseitigung einer Friedensbedrohung, zur Unterdrückung einer Angriffshandlung, zur Wiederherstellung des verletzten Friedens können nur gegenüber den Mitgliedern der Organisation ergriffen werden, die nicht ständige Mitglieder des SRates sind, also gegenüber den kleinen Staaten. Die abgeschwächte Art der Kompetenz der GV im Bereich der kollektiven Sicherheit, [99]) sowie das Einstimmigkeitsprinzip, das die Beschlüsse des SRates bei allen wichtigen Angelegenheiten beherrscht, bringen es mit sich, dass die Grossmächte im Bereich der internationalen politischen Beziehungen nicht die geringste Einbusse ihrer Souveränität durch die Organisation der Vereinten Nationen erleiden, während sich die kleinen Staaten vor die Tatsache gestellt sehen, dass wichtigste Eingriffe und Veränderungen an ihrem rechtlichen Statut vorgenommen werden können ohne Rücksicht darauf, ob die betroffenen kleinen Staaten ihre Zustimmung zu diesen Veränderungen gegeben haben oder nicht. Diese, erstmals im Bereich der internationalen Beziehungen auftretende rechtliche Möglichkeit, die nur den kleinen Staaten gegenüber offen steht, ist der rechtlich bedeutsamste Ausdruck der Ungleichheit der Staaten, wie ihn die Organisation der Vereinten Nationen geprägt hat.

Eine kleine Ueberlegung mag noch zeigen, wie wenig der Einfluss der kleinen Staaten im politischen Sektor geachtet ist. Nehmen wir an, der in der Charta ausgeprägte Wille der Grossmächte zur Welthegemonie verdichte sich zu einem gemeinsamen Imperialismus. Es würden sich in diesem Fall sofort wieder die von San Franzisco her bekannten Fronten

---

[98]) Vergl.: Kap. III. § 8 A I: Die Stellung der Mitglieder.
Kap. III. § 8 B I: Die Zusammensetzung des SRates.
[99]) Vergl.: Kap. III. § 8 B II: Die Kompetenzausscheidung zwischen SRat und GV.

zwischen Grossmächten und den Kleinstaaten herausbilden.[100]) Sollte nun der gemeinsame imperialistische Wille der Grossmächte den SRat zu einer Aktion missbrauchen, die das Rechtsempfinden der kleinen Staaten verletzen würde, würde ein derartiger Beschluss auch nur die 7 Stimmen Mehrheit, mit Einschluss der 5 Stimmen der Grossmächte, erfordern. 4 Stimmen der nichtständigen Mitglieder finden keine Beachtung. Für die Grossmächte aber wäre es ein Leichtes, nur zwei nichtständige Mitglieder des SRates so zu beeinflussen, dass sie ihre Stimme zur gültigen Beschlussfassung im Sinne der ständigen Mitglieder abgeben würden.[101])

Diese Annahme wird zwar kaum jemals aktuell werden. Sie wirft aber ein Licht darauf, wie wenig die Stimmen der kleinen Staaten ganz allgemein bei den wichtigsten Entscheidungen gerade auf dem Gebiet der kollektiven Sicherheit gelten. Erfordert ist ja, ohne Rücksicht auf die Natur der Beratungsobjekte, immer nur eine Mehrheit von 7 Stimmen, wovon 5 Stimmen auf alle Fälle auf die Grossmächte entfallen müssen. Die grosse Mehrheit der nichtständigen Mitglieder hat bei diesem System keinen Einfluss auf das Resultat der Abstimmungen. Ein solches System trägt dem Einfluss der kleinen Staaten bei wichtigsten Entscheidungen zu wenig Rechnung.

Man kann sich fragen, warum eine Bestimmung, die eine derartige Ungleichheit schafft,[102]) in das Statut einer Organisation aufgenommen wurde, die sich doch ausdrücklich auf der souveränen Gleichheit der Mitglieder aufbaut.

Es ist zwar in diesen Ausführungen bereits genügend auf die grössere Verantwortlichkeit der Grossmächte und die dadurch geforderte rechtliche Privilegierung dieser Mächte in jedem System der kollektiven Sicherheit hingewiesen worden.[103]) Die aus einer Kriegskoalition hervorgegangene Organisation der Vereinten Nationen war von Anfang an auf dem einigen und einheitlichen Willen der Grossmächte aufgebaut. Auch ist nicht zu vergessen, dass es rein tatsächlich noch nicht gelungen ist, eine genügende Macht für die Organisation der Völkergemeinschaft zu mobilisieren, um die kollektive Sicherheit gegenüber einer Angreifer-Grossmacht zu garantieren. Das von der Charta entwickelte System mit dem Veto-Recht entspricht in diesem Sinne einer harten Wirklichkeit.[104])

---

[100]) Vergl. Kap. III. § 7 A und B.

[101]) Man braucht bei dieser Annahme nur an eine Rückkehr der Gleichgewichtspolitik auf dem Rücken der Kleinstaaten zu denken. Vergl.: Kap. II. § 4 II: Die Gleichgewichtspolitik der Mächte auf dem Kongress.

[102]) Vergl. die ausgezeichnete Charakterisierung der Ungleichheit durch Schindler: „In der Tat ist der Apparat der Friedenswahrung, wie ihn die Satzung der Vereinigten Nationen schuf, mit einem schweren innern Widerspruch belastet: Die Grossen, von denen allein die wirkliche Bedrohung des Friedens ausgehen kann, bleiben frei und können durch ihr Veto jede ihnen missliebige Aktion des SRates verhindern, die Kleinen, die von sich aus den Frieden nicht ernstlich gefährden können, sind gebunden und zwar an die Befehle jener Grossen, sofern sie sich einigen können." Schindler: Vorwort zu Brierly, 14.

[103]) Vergl.: Kap. I. § 3 B: Souveränität, Gleichheit und das Problem der internationalen Organisation.

[104]) Vergl.: Gascuel, 28: „En second lieu, le droit de veto existe implicitement, qu'on le veuille ou non. Certes, si l'une des deux superpuissances, Etats-Unis ou URSS l'exerce, l'organisation des Nations-Unies cesse d'exister. Mais il est

Einer solchen Ueberlegung ist aber gleich entgegen zu halten, dass die Gefahr für den Weltfrieden niemals von einem kleinen Staat ausgegangen, sondern ganz im Gegenteil immer aus dem Kräftespiel der Grossmächte entstand. [105]) Eine Friedensbedrohung durch kleine Staaten hatte entweder nur ganz beschränkten lokalen Charakter oder die Grossmächte konnten die Bedrohung ohne weiteres aus der Welt schaffen, wenn sie nicht selber die Hand im Spiele hatten und im Konflikt der Kleinen eigene Ziele verfolgten.

Von einem rein realpolitischen Standpunkt aus gesehen halten sich somit die Ueberlegungen, welche zugunsten des Veto-Rechtes sprechen und jene, die die Gefahr dieser Regelung hervorheben, die Waage.

Ausgehend von der Staatengleichheit ist die Differenzierung der Stimmwertigkeiten, wie sie das Veto-Recht in die Organisation der Vereinten Nationen getragen hat, mit Entschiedenheit abzulehnen. Die Vereinten Nationen haben mit dieser Vorschrift einen falschen Weg beschritten.

Die Schwierigkeiten, die durch das Veto-Recht ausgeschaltet werden sollen, können auf andere Art gemeistert werden, ohne den Grundsatz der Staatengleichheit zu verletzen.

Wie die Ausführungen über die Bedeutung und die Wirkung des Veto-Rechtes in der Charta gezeigt haben, drängen sich immer wieder Ueberlegungen auf, die eine vermehrte Berücksichtigung der Beratungsgegenstände fordern. So wurde die Mehrheit von 7 Stimmen, wie sie die Charta fordert, als ungenügend abgelehnt bei Beschlüssen über Fragen von grosser politischer Bedeutung, wie z. B. die Auslösung von Sanktionen. Dieser Gedanke muss weiter verfolgt werden.

Die Qualität der Mehrheit, die zur Beschlussfassung im SRat notwendig ist, kann mit andern Worten nicht abhängig gemacht werden von Eigenschaften der abstimmenden Subjekte, sondern von der Natur und dem Spannungsgehalt der zu behandelnden Objekte. [106]) Wenn die Frage der Abstimmungen (Einstimmigkeit, Mehrheitsprinzip, qualifizierte Mehrheiten) in einer internationalen Organisation vom Objektiven her, von der Natur der Beratungsgegenstände her gelöst wird, kann die Gleichheit der Staaten gewahrt werden.

---

impossible à concevoir, même à l'absence de droit de veto, que cette organisation vive si les Etats-Unis et l'URSS, sans même aller contre son action, lui retirent leur appui. L'inscription dans la Charte du droit de veto ne fait que consacrer une réalité."

[105]) Diese Tatsache hat das holländische Memorandum zu den Vorschlägen von Dumbarton Oaks immer wieder hervorgehoben. Vergl.: Holländisches Memorandum vom Januar 1945 in Friedenswarte 1945, Heft 3, p. 185 ff.

[106]) Einen beachtenswerten Schritt in dieser Richtung versucht das französische Memorandum zu den Vorschlägen von Dumbarton Oaks, das unter anderem folgendes besagt: „Il convient donc, ——, de distinguer, du point de vue du mode de votation, entre les recommandations du Conseil et ses décisions, les premiers ne comportant pas recours à la force. Le Gouvernement français suggère que les recommandations soient prises à la majorité (sans qualification) des $^2/_3$ des membres du Conseil. La majorité qualifié des $^2/_3$ (majorité comprenant l'unanimité des membres permanents) serait par contre exigée dans les cas de décisions."
Vergl.: Note du Gouvernement françcais. T. et D. I. 98.

Praktisch bedeutet diese Lösung eine vorsichtige und langsame Einführung von Mehrheitsentscheidungen auf jenen Gebieten der internationalen Beziehungen, wo die Integration der Völkergemeinschaft Mehrheitsentscheidungen für alle tragbar macht, während die übrigen Beschlüsse vorderhand für alle Staaten vom Prinzip der Einstimmigkeit beherrscht sein müssen. Die Lösung der Charta aber, die mit dem innern Widerspruch des Veto-Rechtes behaftet ist, schafft im Grunde nichts anderes als eine verhängnisvolle Illusion über den wirklichen Stand der kollektiven Sicherheit. Sie ist in diesem Sinne ein fauler Kompromiss zwischen einem pazifistischen Wunschtraum und einer verantwortungslosen Grossmächtepolitik.

Es ist zu hoffen, dass sich die Organisation der Vereinten Nationen mit der Zeit von dem Makel des Veto-Rechtes befreit. Die Schaffung der Commission intérimaire de l'Assemblé Générale, der sog. „Kleinen Versammlung", deren Traktanden unter anderem auch die Frage des Veto-Rechtes umfassen, zeigt, dass die Opposition gegen das Veto-Recht bereits das Stadium rechtlicher Verwirklichungen erreicht hat. [107])

---

[107]) Vergl.: Bulletin hebdomadaire des Nations-Unies. vol. III. No. 18 vom 28. Okt. 1947, No. 21 vom 18. Nov. 1947 und No. 22 vom 25. Nov. 1947.
Vergl. auch: Brugière: La Petite Assemblée, in Friedenswarte 1948. Heft 1/2. p. 17 ff.

VERZEICHNIS DER ABGEKÜRZT ZITIERTEN LITERATUR

Alessandri: = Alessandri Mis: Le droit international public: Les doctrines. Paris 1941.

Barraine: = Barraine Raymond: La reglementation des rapports internationaux et l'Organisation des Nations-Unies. Paris 1946.

Behnke: = Behnke Kurt: Die Gleichheit der Länder im deutschen Bundesstaatsrecht. Berlin 1926.

Bilfinger: = Bilfinger Carl: Zum Problem der Staatengleichheit im Völkerrecht. Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht. Band IV. 1934.

Bouglé: = Bouglé Célestin: Les idées égalitaires. Etude sociologique. Paris 1899.

Bleiber: = Bleiber Fritz: Der Völkerbund. Die Enstehung der Völkerbundssatzung. Stuttgart 1939.

Bourquin: Stabilité et Mouvement = Bourquin Maurice: Stabilité et Mouvement dans l'ordre juridique international. RDC 1938 t. II 64.

Bourquin: Règles générales = Bourquin Maurice: Règles générales du droit de la paix. RDC 1931. I.

Bourquin: Nouvelle SdN = Bourquin Maurice: Vers une nouvelle Société des Nations. Neuchâtel 1945.

Bourquin: Securité collective = Bourquin Maurice: La sécurité collective (publié sous la direction de Maurice Bourquin). Institut international de coopération intellectuelle de la Société des Nations. Paris 1936.

De la Brière: = De la Brière Yves: La communauté des Puissances. Paris 1932.

Brierly: = Brierly J. L.: Die Zukunft des Völkerrechtes. Aus dem Englischen übertragen von Dr. Albert Wyler. Zürich 1947.

Brierly: Law: = Brierly J. L.: The law of Nations: An introduction to the international law of peace. Third edition. Oxford 1942.

Brugière: Nations: = Brugière Pierre-F: Les Nations-Unies. Paris 1946.

Brugière: Sécurité collective = Brugière Pierre F: La sécurité collective 1919—1945. Paris 1946.

Burckhardt: Organisation: = Burckhardt Walther: Die Organisation der Rechtsgemeinschaft. Basel 1927.

Burckhardt: Kommentar: = Burckhardt Walther- Kommentar der schweiz. Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. Dritte Auflage. Bern 1931.

Burckhardt: Charakter: = Burckhardt Walther: Der allgemeine Charakter des Völkerbundes. Zürich 1920.

Burckhardt: Völkerbundsentwürfe: = Burckhardt Walther: Drei Völkerbundsentwürfe. Texliche Widergabe des Pariser-Entwurfes, des Schweizerischen Entwurfes, des Deutschen Entwurfes. Bern 1919.

Carré de Malberg: = Carré de Malberg: Contribution à la théorie générale de l'Etat. 2 tomes. Paris 1920—1922.

Davis: = Malcolm W. Davis: La Charte des Nations. Unies. Exposés et commentaires par les membres du Comité exécutif (publié par la Dotation Carnegie pour la paix). Paris 1946.

Dickinson: = Dickinson Edwin de Witt: The equality of States in international law. Cambridge 1920.

Donnadieu: = Donnadieu Léonce: Essai sur la théorie de l'équilibre. Paris 1900.

Dupuis: Grandes Puissances: = Dupuis Charles: Le droit des gens et les rapports des Grandes Puissances avec les autres Etats avant le pacte de la Société des Nations. Paris 1921.

Dupuis: Concert Européen: = Dupuis Charles: Le principe de l'équilibre et le Concert Européen. Paris 1909.

Dupuy: = Dupuy Jean: San Francisco et la Charte des Nations-Unies. Paris 1945.

Ferrero: Reconstruction: = Ferrero Guglielmo: Reconstruction. Talleyrand à Vienne 1814—1815. Paris 1940.

Ferrero: Pouvoir: = Ferrero Guglielmo: Pouvoir: Les génies invisibles de la cité. New-York 1943.

Fleischmann: = Fleischmann Max: Völkerrechtsquellen in Auswahl herausgegeben. Halle 1905.

Frick: = Frick Simon: Die Gleichheit aller Schweizer vor dem Gesetz. Dissertation Zürich 1945.

Gascuel: = Gascuel Jacques: Ce qu'est la Charte des Nations-Unies. Paris 1946.

Gilchrist: = Gilchrist Huntington: La Charte des Nations Unies. Exposés et commentaires par les membres du Comité exécutif (publié par la Dotation Carnegie pour la paix). Paris 1946.

Goodrich et Hambro: = Goodrich et Hambro: Commentaire de la Charte des Nations-Unies. Neuchâtel 1948.

Göppert: = Göppert Otto: Der Völkerbund. Stuttgart 1938.

Guggenheim: Lehrbuch: = Guggenheim Paul: Lehrbuch des Völkerrechtes. 1. Lieferung Basel 1947. 2. Lieferung Basel 1947.

Guggenheim: Organisation: = Guggenheim Paul: L'organisation de la société internationale. Traduit de l'allemend par R.-J. Wilhelm. Neuchâtel 1945.

Guggenheim: Beiträge: = Guggenheim Paul: Beiträge zum Problem der Internationalen Organisation, in Festschrift für Max Huber. Zürich 1934.

Huber: = Huber Max: Die Gleichheit der Staaten. Festgabe des Auslandes zu Joseph Kohlers Geburtstag. Stuttgart 1909.

Kaufmann E.: Das Wesen: = Kaufmann Erich: Das Wesen des Völkerrechtes und die clausula rebus sic stantibus. Tübingen 1911.

Kaufmann E.: Die Gleichheit: = Kaufmann Erich: Die Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des Art. 109 Reichsverfassung, in Veröffentlichung deutscher Staatsrechtslehrer. Heft 3. Berlin und Leipzig 1927.

Kelsen: Das Problem: = Kelsen Hans: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechtes. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre. Tübingen 1920.

Kelsen: Théorie générale: = Kelsen Hans: Théorie générale du droit international public. RDC 1932 IV. t. 42.

Kirk: = Kirk Grayson: La Charte des Nations-Unies. Exposés et commentaires des membres du Comité exécutif (publié par la Dotation Carnegie pour la paix). Paris 1946.

Leibholz: = Leibholz Gerhard: Gleichheit vor dem Gesetz. Berlin 1925.

von Liszt: = von Liszt Franz: Le droit international. Exposé systématique. Traduction française d'après la 9e édition allemande (1913) de Gilbert Gidel. Paris 1928.

Markus: = Markus Joseph: Grandes Puissances — Petites Nations et le problème de l'organisation internationale. Thèse Genève 1946.

Maritain: = Maritain Jacques: Principes d'une politique Humaniste. Paris 1944.

Maurois: = Maurois André: Histoire des Etats-Unis. Paris 1947.

Messmer: = Messmer Georg: Foederalismus und Demokratie. Dissertation Zürich 1946.

Moscu: = Moscu Georges: L'égalité des Etats dans la Société des Nations. Thèse Paris 1920.

Nef: = Nef Hans: Gleichheit und Gerechtigkeit. Habilitationsschrift. Zürich 1941.

Nys: = Nys Ernst: Le concert Européen et la notion du droit international. Revue de droit international et de législation comparée. 2ième série. Bd. I.

Oppenheim: = Oppenheim L.: International Law. A treatise by L. Oppenheim. sixth edition. London 1947.

Padelford: = Padelford Normann J.: La Charte des Nations-Unies. Exposés et commentaires des membres du Comité exécutif (publié par la Dotation Garnegie pour la paix). Paris 1946.

Papaligouras: = Papaligouras Panays-A.: Théorie de la société internationale. Thèse Genève 1941.

Rappard: Crisis: = Rappard William E.: The crisis of Democracy. Chicago 1938.

Rappard: Individu: = Rappard William-E.: L'individu et l'Etat dans lévolution constitutionnelle de la Suisse. Zürich 1936.

Rappard: Origines: = Rappard William-E.: Des origines et de l'évolution de la Société des Nations, in Festgabe für Fritz Fleiner. Tübingen 1927.

Rappard: League: = Rappard William-E.: The League of Nations as an historical fact. International Conciliation. June 1927.

Redslob: Histoire: = Redslob Robert: Histoire des grands principes du droit des gens depuis l'antiquité jusqu'à la veille de la grande guerre. Paris 1923.

Redslob: Principes: = Redslob Robert: Les principes du droit des gens modernes. Paris 1937.

Redslob: Das Problem: = Redslob Robert: Das Problem des Völkerrechtes. Leipzig 1917.

Ripka: = Ripka Hubert: Small and Great Nations. The conditions of a new international Organisation. London 1941.

Scelle: = Scelle Georges: Précis de Droit des Gens. Principes et Systématique. 2 vol. Paris 1932.

Scott: = Scott James Brown: Le principe de l'égalité juridique dans les rapports internationaux. RDC 1932 IV. t. 42.

Sukinniecki: = Sukinnicki Wiktor: La souveraineté des Etats en droit international moderne. Paris 1927.

Schindler: = Schindler Dietrich: Contribution à l'étude des facteurs psychologiques et sociologiques du droit international. RDC 1939 IV t. 46 (zitiert nach der Monographie hors commerce Paris 1934).

Schücking-Wehberg: = Schücking Walter und Wehberg Hans: Die Satzung des Völkerbundes. Kommentar. Berlin 1934.

Schweizer: = Schweizer Max: Eine ideengeschichtliche Grundlage der Staatengleichheit. Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht mit Einschluss des Völkerrechtes. 53. Heft. Breslau 1936.

Strupp: Wörterbuch: = Strupp Karl: Wörterbuch des Völkerrechtes und der Diplomatie. 3 Bände. Berlin und Leipzig 1924.

Strupp: Documents: = Strupp Karl: Documents pour servir l'histoire du droit des gens. 2ième édition considérablement augmentée des „Urkunden zur Geschichte des Völkerrechtes." Berlin 1923.

Triepel: = Triepel Heinrich: die Hegemonie. Stuttgart 1938.

Verdross: Die Einheit: = von Verdross Alfred: Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung. Tübingen 1923.

Verdross: Verfassung: = von Verdross Alfred: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft. Wien 1926.

Verdross: Gleichberechtigung: = von Verdross Alfred: Gleichberechtigung der Staaten. Artikel in Strupp: Wörterbuch des Völkerrechtes. op. cit.

Yepes-da Silva: = Yepes-da Silva: Commentaire théorique et pratique du pacte de la Société des Nations. 3 vol. Paris 1934.

Bemerkung: Weitere (ausführlich zitierte) Literaturangaben befinden sich in den entsprechenden Fussnoten.

Zeitschriften

Avenir: Revue de politique internationale. Stockholm.
Webster C. K.: Les deux leçons de Vienne et de Paris. 1943. No. 1.

Friedenswarte:

Balazs André: Das Veto-Recht auf der ersten Session des Sicherheitsrates. 1946 Heft 4.

Berenstein Alexandre: La Charte des Nations-Unies et la pacte de la Société des Nations. 1945 Heft 5/6.

Brugière Pierre F.: La Petite Assemblée. 1948. Heft 1/2.

Thévenaz Henri: La nouvelle Cour Internationale de Justice. 1945 Heft 5/6.

Wehberg Hans: Historische und grundsätzliche Betrachtungen zur Völkerbundsfrage. Zugleich ein Beitrag zu Struktur und Fortbildung von Dumbarton Oaks. 1945 Heft 1/2.

Wehberg Hans: Einführung in die Satzung der Vereinten Nationen. 1945 Heft 5/6.

Revue de droit international:

Bluntschli: Le congrès de Berlin et le droit international. Traduit par E. Nys. tome XI. p. 33.

Revue de Droit international et de législation comparées:

Nys Ernst: La Théorie de l'équilibre Européen. 1893.

Nys Ernst: Le Concert Européen et la notion du droit international. 2ième série. Bd. I.

Streit Georges: Les grandes puissance dans le droit internationale. 2ième série Bd. II.

Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht:

Bilfinger Carl: Zum Problem der Staatengleichheit im Völkerrecht. Band IV 1934.

Zeitschrift für schweizerisches Recht:

Kébédgy M.: Les droits fondamentaux de l'indépendance et de l'égalité. XVIII. 1900.

Text-Materialien.

Pour l'Organisation du monde: Textes et Documents. 2 vol. Publiés par le Centre d'études de politique étrangère. Paris 1946—1947 (zitiert: T. et D.).

United-Nations:

The Charter of the United Nations.

The Dumbarton Oaks Proposals.

Resolutions adopted by the General Assembly.

The official records of the Security Council.

The journal of the Security Council.

Le Bulletin hebdomadaire des Nations-Unies.

Report of the Informal Inter-Allied Committee on the Future of the Permanent Court of International Justice. loth February 1944. London. Miscellaneous No. 2. Cmd. 6531.

Règlement interne provisoire de L'Assemblée Générale Doc. A/71 vom 6. September 1946.

Das holländische Memorandum zu den Vorschlägen von Dumbarton Oaks Januar 1945).